

CADERNOS DA FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

1

**GESTÃO
PÚBLICA**
Desafios e Perspectivas

Geraldo Machado

Antonio Pinho

Celina Souza

Elizete Passos

Arnoldo Valente

Salvador 2001

Governo da Bahia

César Borges – Governador

Fundação Luís Eduardo Magalhães

Diretor Geral

Geraldo Machado

Diretor de Desenvolvimento
e Intercâmbio

Mário Jorge Gordilho

Diretora de Formação
e Aperfeiçoamento

Rosa Hashimoto

Diretor Administrativo-Financeiro

Josemar Moura

Chefe de Gabinete

Ana Libório

Assessora de Qualidade e Gestão

Vera Queiroz

Assessora de Comunicação e Marketing

Shirley Pinheiro

Assessor

Diógenes Rebouças

Telefone **71 370 3000

Fax **71 370 3035

www.flem.org.br

flem@flem.org.br

Impresso no Brasil

Cadernos da Fundação

Luís Eduardo Magalhães

1ª edição, julho de 2001

Ficha Técnica

Edição e Produção Executiva
*Assessoria de Comunicação e Marketing
da Fundação Luís Eduardo Magalhães*

Edição das Palestras

Marcelo Dantas

Transcrição e Revisão

Maria Alice Câmara

Projeto Gráfico e Editoração

Solisluna Design e Editora

Impressão

Empresa Gráfica da Bahia (EGBA)

**Todos os direitos desta edição
estão reservados à Fundação Luís
Eduardo Magalhães, Terceira
Avenida, Centro Administrativo,
Salvador-Bahia-Brasil**

Fundação Luís Eduardo Magalhães

A gestão pública: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001.

112p. (Cadernos FLEM, 1)

1. Gestão Pública – Bahia. 2. Fórum de Reflexão – A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro. I. Machado, Geraldo. II. Pinho, José Antônio Gomes de. III. Souza, Celina. IV. Passos, Elizete. V. Valente, Arnaldo. VI. Título. VII. Série.

CDD 350 981.42

Introdução	04
Apresentação	05
Os autores	07
Reiventando o estado Uma reflexão sobre as idéias de Osborne Geraldo Machado	08
Evolução do estado moderno Antonio Pinho	23
A nova gestão pública Celina Souza	38
Ética no serviço público Elizete Passos	63
Governo empreendedor e estado- rede na gestão pública brasileira Arnoldo Valente	78

Introdução

A série “Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães” surge para suscitar a discussão de temas importantes e estratégicos para a reforma do Estado. Questões como a crescente exposição da nossa economia à concorrência internacional, o maior intercâmbio entre as nações, o impacto das novas tecnologias de informação e comunicação, o surgimento da sociedade civil organizada, os novos paradigmas de gerenciamento, entre outras, serão abordadas buscando as suas implicações para a gestão pública e a governança.

A publicação tem como foco a difusão das idéias discutidas durante palestras, seminários e simpósios promovidos pela Fundação Luís Eduardo Magalhães que, com o seu papel de agente catalisador, procura aproximar o Estado das demandas da sociedade.

Para esta edição, destacamos algumas das palestras realizadas no ano de 2000, no âmbito do programa *Fórum de Reflexão: a Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro*, cujo objetivo é possibilitar o intercâmbio de idéias e indicar referências que fundamentem ou estimulem as reformas em curso, visando, inclusive, a discussão de cenários para o Estado e para a Sociedade Civil.

Geraldo Machado

Diretor Geral da Fundação Luís Eduardo Magalhães

Apresentação

A Gestão Pública em debate

Marcelo Dantas *

Poder perpetuar em livro a riqueza das palestras realizadas durante o ano 2000, através do Forum de Reflexão *A Fundação Luis Eduardo Magalhães Construindo o Futuro*, é uma contribuição fundamental para a discussão em torno da modernização da gestão pública, com todas as suas contradições atuais. Coerente com a sua responsabilidade de pensar os caminhos possíveis para a gestão pública na Bahia, a Flem convocou alguns dos maiores especialistas locais no assunto para, através de palestras, discutirem esse tema que é vibrante, entre nós, como aliás, em várias partes do mundo.

A rapidez das mudanças imposta pela economia mundial tem afetado os estados nacionais e, no caso do Brasil, a todas as esferas de governo. A Bahia tem diante de si desafios cuja grandeza são na mesma proporção dos seus problemas. Os esforços de modernização geram produtos inovadores em alguns setores da gestão pública, mas as dificuldades se fazem presentes em todas as estruturas de governo.

Discutir, debater, escutar, refletir sobre os desafios e perspectivas, os conflitos e impasses, a urgência da modernização da gestão pública é o objetivo do Forum de Reflexão. O convite a professores e pesquisadores da universidade, a busca do que de melhor ela pode oferecer: a autonomia e a independência intelectual muito bem representadas pelos palestrantes.

Os textos que compõem este livro têm o frescor da presença, a novidade da inspiração do momento, a leveza do discurso direto. Certamente todos os palestrantes são autores de teses e de trabalhos publicados em livros e revistas brasileiros e estrangeiros. Mas o que eles dizem aqui, resultado de toda a sua experiência em pesquisa e reflexão sobre esses temas, tem a novidade da conversa espontânea, da linguagem acessível, da coerência inteligível para um público mais amplo. O administrador público, o funcionário, o estudante, o pesquisador, todos podem, através desses textos, conhecer suas idéias e refletir sobre elas. Concordar ou não com os autores é de somenos importância, porque esse tema tem complexidade suficiente para demandar respostas múltiplas e questões continuamente renovadas.

A *Gestão Pública – Desafios e Perspectivas* começa com um texto extraído da palestra que o Presidente da Fundação Luis Eduardo Magalhães, Geraldo Machado, proferiu em 13 de junho, intitulada *Reinventando o Estado – Uma reflexão sobre as idéias de Osborne*. Apaixonado pelas propostas instigantes e sempre polêmicas de David Osborne, principalmente expressas no livro que ele escreveu em parceria com Ted Gaebler, *Reinventando o Governo*, Geraldo traz essas idéias para mais perto, relacionando-as com a realidade da Bahia e com as dificuldades e conquistas do projeto de modernização da gestão pública baiana. Uma vertiginosa retrospectiva sobre o estado moderno e seus quinhentos anos até o estado contemporâneo é a inspiração do texto de Antônio Pinho, extraído da palestra *Evolução do Estado Moderno*, realizada em 04 de agosto. O resgate histórico do tema é aqui a base para uma análise dos impasses atuais do estado brasileiro. O texto seguinte, extraído da Palestra *A Nova Gestão Pública*, proferida por Celina Souza em 11 de outubro, analisa as três alternativas de configuração dos estados nacionais, e os impasses das experiências de modernização levadas a cabo em alguns países, inclusive no Brasil. *A Ética no Serviço Público*, palestra realizada por Elizete Passos em 10 de outubro resultou no penúltimo texto do livro. A autora mostra a presença implícita desse tema nas perspectivas de modelos de modernização do estado. Finalmente, o texto extraído da palestra de Arnaldo Valente, realizada em 28 de setembro, *Governo Empreendedor e Estado-Rede na Gestão Pública Brasileira* faz uma análise das tentativas de modernização da gestão pública brasileira, principalmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Estamos no olho do furacão: as mudanças nos envolvem a todos e estão acontecendo agora. O futuro oferece pistas, como as que são dadas aqui. O que a Bahia vai construir, essa é uma resposta para a História...

* *Marcelo Dantas é doutor em Sociologia das organizações pela Universidade de Paris VII, mestre em Administração, especialista em Gestão Pública e graduado em Comunicação, pela Universidade Federal da Bahia. É pesquisador do NEPOL – Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais, professor e chefe do Departamento de Estudos Organizacionais, da Escola de Administração da UFBA.*

Os autores

Geraldo Machado é diretor geral da Fundação Luís Eduardo Magalhães, membro do Conselho Estadual de Cultura da Bahia, membro do Conselho Curador da Fundação para o Desenvolvimento das Ciências e membro do Conselho da Fundação Casa de Jorge Amado.

Antonio Pinho Doutor em Planejamento Regional pela LSE - London School of Economics and Political Science. É Coordenador do NPGA – Núcleo de Pós Graduação em Administração e Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

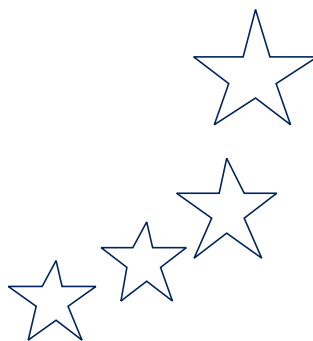
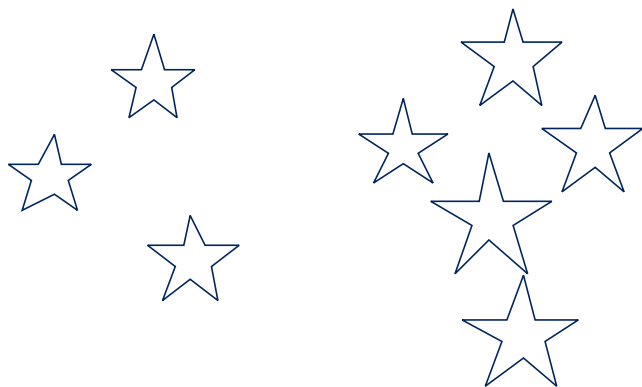
Celina Souza é doutora em Ciência Política pela LSE – London School of Economics and Political Science, professora visitante na Universidade de São Paulo. É pesquisadora e consultora sobre administração pública, federalismo, descentralização, relações intergovernamentais, reforma do estado, governança e governos subnacionais.

Elizete Passos é doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. É professora da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas e professora permanente da Pós Graduação, Mestrado e Doutorado em Escola de Educação da UFBA.

Arnoldo Valente é doutorando em Gestão Pública pela Universidade Complutense de Madrid, em convênio com a Unifacs. Formado em Administração de Empresas, é consultor, instrutor de cursos e palestrante nas áreas de Gestão Pública, Recursos Humanos e Planejamento Estratégico.

Reinventando o estado
Uma reflexão sobre as idéias de Osborne

Geraldo Machado



Assisti recentemente a uma palestra proferida por David Osborne em seminário organizado pelo Ibp para a Microsoft, realizado em Ilhéus, que me proporcionou *insights* muito interessantes! Fiquei tão mobilizado que resolvi reproduzir alguns dos seus principais conceitos e provocações. Portanto, o que vou apresentar para vocês é uma espécie de “palestra cover”.

David Osborne, juntamente com Ted Gaebler, escreveu o livro *Reinventando o Governo* e acabou de publicar, sobre o mesmo tema, *Banishing the Bureaucracy*, em parceria com Peter Plastrick, nos quais analisa a questão de como o espírito empreendedor pode transformar o Setor Público. *Reinventando o Governo*, talvez seja um dos maiores êxitos de venda no mundo, sobre o assunto administração pública. Em muitos países, equipes de trabalho e laboratórios foram criados baseados nas suas idéias, visando “reinventar o governo”.

Osborne foi o principal assessor de Al Gore, quando este liderou um dos mais importantes programas do Governo Clinton, o *National Performance Review*. Foi Osborne quem sugeriu o escopo dessa grande reforma da máquina administrativa governamental americana, sob quatro princípios básicos:

- redução da papelada desnecessária, a partir do incremento do uso de meios eletrônicos;
- priorização das necessidades e exigências dos cidadãos;
- atribuição de maior poder aos funcionários (*empowerment*), na ponta, para tomada de decisões;
- otimização da ação governamental, produzir mais a menor custo.

Segundo Osborne, transformar burocracias públicas em governos empreendedores, produtivos e eficientes, tem uma relação estreita com um recente fenômeno mundial: o ceticismo do cidadão sobre a capacidade do Estado em administrar a sociedade e satisfazer suas crescentes e complexas necessidades sociais. Em todas as partes do mundo verifica-se essa crise de governabilidade, um contexto de deterioração e descrédito geral na administração pública.

O mal não está nas pessoas, nos servidores públicos, afirmou Osborne. O mal se encontra nos sistemas, nas estruturas, nas regras, nos procedimentos, nas leis que inibem a capacidade criativa e emperram a máquina. Tudo resulta em ficarmos prisioneiros dos

meios e não focados em alcançar resultados. Assim, a meta da “reinvenção” não é mudar os fins – o quê e para quê – bons em essência, mas sim, mudar a forma tradicional e burocrática como funciona o governo.

Osborne destacou alguns princípios básicos a serem seguidos por um governo empreendedor, que apresentaremos a seguir:

ser um governo catalisador. Ele distingue o timoneiro, o que dirige, daquele que rema, ou seja, daquele que faz. Assim, a função do governo deve ser a de catalisador, promotor e coordenador, não mais de provedor direto. Deve articular parcerias, promover soluções com empresas, organizações não governamentais, a sociedade civil organizada, outros níveis e esferas de governo e garantir que os serviços públicos sejam realmente prestados, sobretudo bem prestados;

ser um governo competitivo. Para isso é necessária a quebra dos monopólios, de forma a liberar as forças do mercado;

ser um governo inspirado em missões. A missão é a justificação social ou a razão de ser de qualquer organização, sem ela não se pode vislumbrar estratégias;

ser um governo orientado para resultados, ligado à noção de desempenho, à qualidade dos serviços, à busca de soluções;

ser um governo voltado para os clientes, para servir aos cidadãos, que são os “compradores” dos serviços públicos;

ser um governo empreendedor, que ganha dinheiro com a venda de serviços públicos eficientes, em vez de só gastá-lo;

ser um governo descentralizador, que delega autoridade para a tomada de decisões mais próximas do cliente, propiciando rapidez e agilidade;

ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais. A comunidade é quem mais conhece seus próprios problemas e sabe resolvê-los melhor do que os burocratas. (Acho que isso significa um corte cultural e político imenso!);

ser um governo que antevê, que se antecipa, que previne, que trabalha antes que os problemas aconteçam e não um governo “quebra-galho”, que busca soluções de qualquer forma, quando os problemas acontecem;

ser um governo orientado para o mercado, que usa mecanismos do mercado para oferecer serviços públicos. (Vejo este ultimo princípio, igualmente, como um dos mais radicais!).

Reinventar o Governo, Reforma do Setor Público, Nova Gestão Pública, os termos são vários, mas o fato é que, hoje, está em curso no mundo inteiro um processo de profunda reestruturação do setor público, que se iniciou nos países centrais e se está espalhando pela América Latina. Segundo Osborne, não se trata de um processo meramente ideológico, pois a maioria dos países está diante das mesmas pressões fundamentais, na direção de mudanças, e está respondendo de forma muito similar. Poderíamos citar como pressões a globalização financeira, a integração de mercados, privatizações e terceirizações, os novos valores culturais, a insatisfação dos cidadãos, a crise fiscal, a revolução tecnológica da informática e das comunicações, a ascensão de uma sociedade civil organizada, o crescimento em escala dos problemas, tornando muito mais difícil a ação de governo. Por outro lado, as demandas sociais estão mudando rapidamente e novas necessidades estão surgindo. Está havendo uma fragmentação da sociedade em centenas de grupos de interesses e isto está gerando demandas bem diferentes das de dez ou quinze anos atrás.

Osborne registrou, com destaque, que o governo da era industrial se caracterizava pela burocracia centralizada, administração hierárquica, excesso de normas e regulamentos, serviços padronizados. Isso vigorou por muitas décadas. Tratava-se, então, de um estado monopolista, centralizador, inchado. Mas, hoje, as premissas desse modelo estão sendo questionadas. Lentamente, começam a surgir novos tipos de instituições públicas. Em que elas seriam diferentes? Elas são mais descentralizadas, mais criativas, mais eficazes, mais interativas, mais flexíveis, mais inovadoras e são capazes de aprender, rapidamente, novas formas de ação, quando as condições mudam. A essência do novo modelo de governo empreendedor é, justamente, conseguir implementar mudanças com eficiência, eficácia e efetividade.

O modelo da era industrial, que funcionou bem durante muitas décadas, como todos sabemos, já não funciona mais. Teve, certamente, grande papel empregador, gerou estabilidade, segurança e conseguiu muitas realizações. Entretanto, o mal desse modelo, segundo Osborne, é que os governos foram se fechando em si

mesmos, tornaram-se ineficazes, mais corporativos, se afastaram das demandas dos cidadãos e acabaram ficando, no mundo inteiro, como uma entidade à parte, o que acabou gerando no cidadão a sensação do “eu aqui, o governo lá”. O cidadão não tem clareza sobre o que é a coisa pública, não entende a noção de patrimônio público, nem sente que o governo defende o bem público. No Brasil, esse fenômeno é claramente observado.

O mundo vem mudando velozmente nas duas últimas décadas e os governos burocráticos, lentos e lineares por natureza, começaram a ficar, cada vez mais, inadequados e ineficientes. Hoje sabemos que as mudanças têm uma dinâmica incessante, pautada pela riqueza de informações e pela explosão das atividades cognitivas, e uma extraordinária interconectividade proporcionada pela existência de redes, especialmente a da Internet. Ainda assim, a burocracia se encontra enraizada na alma das pessoas, pois oferece uma ilusão de estabilidade, daquela estabilidade tão sonhada! Apesar disso, já se percebe o impacto das mudanças: burocracias estáveis passam por transformações rápidas; processos tradicionais de trabalho cedem lugar a novos processos que utilizam amplamente recursos da tecnologia da informação e comunicação; a baixa qualidade de serviços confronta-se com as expectativas de serviços de alta qualidade; orçamentos sempre crescentes se contrapõem a severas limitações fiscais. O setor privado elevou o nível das expectativas e ofereceu novos padrões de funcionamento. Hoje, os governos estão olhando o que podem aproveitar destas experiências, como podem mudar e operar com mais eficiência.

Em síntese, a qualidade do governo é o ponto central da competitividade do Estado. O perfil requerido das organizações, inclusive dos governos, na *era da informação* é este: organizações enxutas, flexíveis, que trabalhem basicamente em parcerias, voltadas às necessidades do cliente, inovadoras e em permanente evolução.

Osborne fez um alerta muito interessante! A tecnologia da informação pode ajudar a criar essas novas organizações, mas não é garantia de sucesso. Ou seja, pode-se, por exemplo, aplicar, equivocadamente, a tecnologia da informação de maneira tradicional e, mesmo assim, as organizações continuariam burocráticas, ignorando os clientes, com a tomada de decisões permanecendo extremamente centralizada.

Efetivamente é possível redesenhar as práticas do Estado, afirmou Osborne em sua palestra, de forma que todos percebam que essas mudanças são necessárias, desejáveis e do interesse geral. É preciso, contudo, muita coragem, pois as mudanças dependem de um contexto político favorável. No caso específico do Brasil, acho que não há na Federação outro Estado com um caldo cultural tão favorável às mudanças como a Bahia. Talvez, em outra escala, o Ceará e o Paraná. É fato que, na Bahia, temos um campo extremamente fértil para propor inovações e melhorar nossa performance, em especial a partir de 1991.

Osborne desenvolveu a original idéia de que é preciso fazer uma engenharia genética no DNA do Estado. Ele vê as organizações públicas como um organismo vivo, complexo, com sistemas de adaptação, que vive, cresce, muda com o tempo e que, até mesmo, pode morrer. Os organismos vivos são talhados, definidos, formatados pelo seu DNA. São instruções codificadas que determinam quem e o que são. O DNA prevê instruções básicas para o desenvolvimento das capacidades e comportamentos do organismo. Tem-se, então, que interferir nisso para que novas capacidades e comportamentos possam emergir, evoluir.

As organizações públicas foram desenhadas para serem muito estáveis, mas chegamos a um ponto da história em que essa estabilidade é contraprodutiva, segundo Osborne. Ele concluiu que, se não for modificado o DNA dos organismos do governo, as mudanças serão excessivamente lentas, e as organizações que não mudarem estarão fatalmente condenadas ao fracasso.

Osborne identificou alguns aspectos essenciais que devem ser observados para o sucesso dessa operação de engenharia genética: a soberania da legislação; um poder judiciário independente; a transparência de orçamentos, compras e contratações; uma boa auditoria; o combate à corrupção e a mão de obra treinada e capacitada. Ele citou vários países do mundo que não respondem a esses requisitos, mas que isto, em absoluto, não deve ser encarado como obstáculo na tentativa de trilhar esse novo caminho.

Vamos apresentar, agora, as cinco estratégias formuladas por Osborne para modificar o DNA dos governos burocráticos. Para ajudar as pessoas a se lembrarem dessas estratégias, Osborne designou cada uma delas com uma palavra iniciada pela letra C:

Core Strategy - estratégia da substância, estratégia do propósito do sistema; *Consequence Strategy* - estratégia das consequências; *Customer Strategy* - estratégia do cliente; *Control Strategy* - estratégia do controle; *Culture Strategy* - estratégia da cultura.

A primeira estratégia, a principal, a da substância ou do conteúdo essencial, refere-se à absoluta necessidade de propósito, de foco, ou seja, de clareza de direção, objetivos e papéis. Parece óbvio que cada órgão, entidade, instituição ou Secretaria sabe muito bem o que faz, mas não é bem assim, não há muita clareza nisso. Se juntarmos dez pessoas de uma mesma instituição, cada uma vai ter uma visão diferente, vai expressar diferentes finalidades. Osborne afirmou o seguinte: é fundamental haver clareza de objetivos nas agências de governo. Uma organização confusa sobre suas metas e missões, ou que tenha múltiplos e conflitantes objetivos, não pode alcançar absolutamente alto desempenho, acaba bifurcando-se, saindo do trilha, incorrendo em grande desperdício. É fundamental, portanto, criar novos mecanismos para a definição de metas, eliminando as funções que não servem a essas metas. Ou seja, é imprescindível proceder o alinhamento da organização aos seus propósitos.

Osborne insistiu, ainda, em um ponto que é considerado um tanto controverso: no quanto é importante separar as áreas de formulação de políticas públicas - a grande direção estratégica - das áreas de execução. Entende que, quem pensa estrategicamente, ou seja, quem formula políticas, tem que estar separado de quem faz a prestação dos serviços. É preciso dissociar o dirigir do fazer, recomendou. Peter Drucker tem, aliás, uma frase a respeito: “Qualquer tentativa de combinar ação governamental com o fazer, numa escala mais ampla, paralisa a capacidade de decidir”.

Como exemplo da primeira estratégia, Osborne citou a Inglaterra, que conferiu maior flexibilidade e autonomia às áreas executivas, criou contratos de desempenho com agências executivas, iniciou a verificação de responsabilidades e a atribuição de prêmios por desempenho. As áreas executivas passaram a ser revistas a cada cinco anos. Testes de mercado foram realizados, periodicamente, para que os organismos que não atingissem as metas fossem alvo de punições ou retificações de rumo.

Efetivamente, a Inglaterra fez uma reforma radical para criar agências executivas. Criou cento e trinta e oito agências. Mudou a

estrutura governamental tradicional para um sistema absolutamente novo, no qual cada agência executiva tem muito mais clareza, um foco de ação definido. Cerca de 75% das metas anuais estabelecidas foram cumpridas, a eficiência aumentou de 2% a 30% ao ano e os custos operacionais foram reduzidos em 10%, segundo Osborne.

Sintetizando, a primeira estratégia preconizada por Osborne foi: clareza de propósito, de objetivos, de metas, de missão. Para isso é necessário filtrar, eliminar ou alinhar o que está fora de foco, o que não corresponde, o que é duplicidade. Todos os programas governamentais têm que passar por este processo de depuração!

Vamos agora à segunda estratégia, a de utilização de incentivos para gerar resultados. A idéia é criar estímulos ao desempenho para organizações públicas e seus servidores. Osborne considera que o DNA burocrático induz o servidor a seguir regras estabelecidas, a tornar tudo rotina e, assim, a não melhorar os resultados. Reescrever o código genético, nesse caso, implica em criar conseqüências para o desempenho. Essa é uma prática quase inexistente no serviço público brasileiro.

De forma surpreendente, Osborne recomendou que se deve colocar a organização pública no mercado e vincular a remuneração dos funcionários à venda dos serviços públicos prestados. Se isso não for possível, deve-se promover a competição entre provedores públicos e privados, estabelecendo-se, assim, a concorrência. E se isso, também, não for possível, em termos políticos, é claro, deve-se criar incentivos por desempenho, ou seja, definir conseqüências positivas e negativas pelo desempenho. Osborne acha que o setor público pode cobrar por um serviço ao cidadão-cliente, competindo com o setor privado, pois, dessa forma, melhora o próprio serviço e pode-se atingir a auto-sustentação. Em suma, uma de suas premissas básicas é: “quando você enxerga sua própria morte, você se energiza”. Essa é a solução que foi por ele preconizada para “sacudir” e “agitar” o setor público.

Osborne exemplificou esse aspecto com a reforma da Nova Zelândia, a reforma mais radical feita, até hoje, no mundo. Tão radical, que até a polícia foi terceirizada. Na Nova Zelândia aconteceram coisas como: proteção das empresas públicas do controle político; a liberação das empresas estatais de normas de contratação, de orçamentos e de concorrências públicas. O jogo foi descentralizar o controle para aumentar a eficiência gerencial na ponta.

Na minha opinião, acho que esse é o “X” do problema da administração pública: caso descentralizada em excesso, a corrupção campeia e, ao contrário, centralizada demais, a administração torna-se engessada. Centralização excessiva não é tampouco antídoto contra a corrupção, muito pelo contrário. Portanto, novos mecanismos de controle precisam ser criados para que a descentralização seja mais correta e segura. Por exemplo, traduzindo em linguagem mais inteligível as informações relevantes, dotando-as de alto nível de transparência, e permitindo controles mais simples e efetivos, inclusive, o próprio controle social da comunidade. Outros pensadores acreditam, ainda, que a saída desse impasse seja reforçar a consistência dos valores, dos propósitos dos servidores, única via para escapar do excesso de controles.

Os resultados da “corporatização”, na Nova Zelândia, foi, segundo Osborne, a redução do funcionalismo em 50%, o aumento do faturamento das empresas em 15% e da sua receita em 400%. Entretanto, parece que essa reforma não está dando muito certo e a Nova Zelândia está com sérios problemas. Já estão começando a voltar atrás em alguns pontos. O abalo foi tal, na sociedade, que o governo foi obrigado a rever suas posições.

Osborne chamou atenção que, no caso da “competição administrada”, a questão não é saber se é o setor público que faz ou se é o setor privado. A questão é gerar concorrência para reduzir custos e aumentar a qualidade. É isso que deve prevalecer: baixo custo e alta qualidade. Não importa se o serviço vai ser feito pelo mercado ou pelo governo. O que importa é estimular a inovação, a eficiência, a responsabilidade na gestão dos serviços públicos, de forma a obter um melhor aproveitamento do orçamento público. Este é, aliás, um dos “buracos negros” da administração pública: o controle de custos. Não se tem, em geral, a mínima idéia se os custos praticados nas ações e serviços públicos podem ser reduzidos e em que proporção, sem alterar a qualidade do resultado. Não se fazem contas de forma competente e só um confronto dos preços públicos com os preços praticados pelo setor privado, dentro de uma licitação, por exemplo, permite identificar o custo real de cada serviço.

Outro exemplo de transformação, apresentado por Osborne, aconteceu na cidade de Indianápolis, nos Estados Unidos. Ali também, resolveram entrar fundo nessa fórmula da concorrência.

Mais de 30 serviços foram submetidos a licitações competitivas e se obteve cerca de 25% de economia média, por contrato. Um ponto importante que o governo acertou antes com o funcionalismo é que ninguém seria demitido, embora pudesse haver mudança de vínculo empregatício, de empregador. A empresa ou empreiteiro que vencesse a concorrência iria recontratá-los. O governo assumiu que, também, arcaria com o custo de reciclagem ou retreinamento daqueles funcionários que não fossem aproveitados. Outro dado é que as empresas vencedoras das licitações teriam a obrigação de dividir 25% dos lucros com seus funcionários. Por essa razão, criou-se, em Indianápolis, um verdadeiro exército de “cortadores de custos”. Foi tamanha a adesão dos funcionários que até os sindicatos acabaram por aceitar o procedimento. Até mesmo sugeriram novos serviços que poderiam ser privatizados! Quem faz mais barato? Essa passou a ser a pergunta corrente.

Segundo Osborne, no que se refere aos estímulos por desempenho, deve-se usar formas de pagamento que não sejam em dinheiro. Uma alternativa seria o uso do “pagamento psicológico”, que é a forma de remuneração através da concessão de viagens, bolsas de estudos, seminários, cursos, etc... Acho que seria interessante que esses mecanismos fossem, também, usados pelo setor público brasileiro. Meritocracia ou “pistolão”, that’s the question!

Já vimos que a primeira estratégia foi a do propósito — clareza de direção, de objetivos, de proposta. A segunda foi a estratégia das consequências — utilizar incentivos positivos e negativos, para gerar resultados. A terceira, então, é a estratégia do cliente, ou seja, a de dar prioridade total para o cliente-cidadão. Possibilitar que o controle das organizações governamentais seja feito por seus próprios clientes. Isso, para nós, no Brasil, soa ainda meio “javanês”, mas já estamos caminhando para entender esse assunto com mais clareza. Normalmente, os administradores e funcionários gastam, segundo regras existentes, o montante que lhes é determinado. A reinvenção é possibilitar controles que satisfaçam aos cidadãos, deixar que eles escolham os serviços que preferem. Os administradores públicos, por consequência, terão de aceitar os padrões de desempenho que os cidadãos acharem melhor. Para isso, necessitam adquirir novas habilidades e competências para esse diálogo, construindo sistemas de comunicação, redes de parcerias e aprendendo a lidar com a gestão compartilhada.

Acho que esse é, sem dúvida, o próximo passo do Estado: agir em parceria com a cidadania organizada, conviver com essa força que está nascendo da sociedade. Os governos vão ter que aprender a se relacionar com esse fato, de maneira inteiramente nova. Até então, todos trabalhavam sem saber se era exatamente aquilo que o cidadão-cliente queria, simplesmente repetindo o que se fazia há séculos. Agora, há uma nova forma de auscultar os clientes, de ouvir, de deixar que os clientes interfiram no trabalho do próprio Estado, com suas queixas, suas sugestões, seus controles. Tudo deve ser reformulado para incluir o cidadão-cliente no processo.

Osborne citou, como exemplo, a concorrência entre as escolas públicas americanas: os pais podem optar por uma ou outra escola. Se uma for preferida pela maioria, o governo prestigia exatamente aquela que a comunidade de pais elegeu como a melhor. Isso, sempre, tendo em vista a garantia da satisfação do cidadão-cliente.

Osborne disse que o Estado tem que aprender, e muito, com as queixas dos clientes. O Governo Clinton, por exemplo, decidiu que toda agência deve ouvir os clientes e criar normas adequadas para isso. Na Inglaterra, durante a gestão do Primeiro Ministro John Major, adotou-se a chamada *Carta do Cidadão*, em todas as organizações públicas do país, que estabelece padrões de atendimento ao cliente e formas de ressarcimento se o serviço público prestado não corresponder ao padrão previsto.

Osborne apresentou algumas das metas de compromisso adotadas na Inglaterra: 90% dos trens têm que manter os horários com diferença máxima de 10 minutos, no total de tempo de circulação e 99% dos trens programados têm que trafegar. São verdadeiros contratos de gestão que o governo estabeleceu com os prestadores de serviços, mostrando, com isso, que pactua publicamente com seus cidadãos. Se um trem atrasa, há uma multa que o próprio Estado deve pagar: 20% do valor da passagem são devolvidos ao usuário. Dar desconto ao cliente é uma prática poderosíssima, é uma forma de se dizer a ele: “você é muito importante para nós”. E isso é uma coisa que o Estado nunca diz ao cidadão.

Esses contratos ou compromissos de gestão, mais de 200 em nível nacional e milhares de compromissos em nível local, estão tornando-se uma prática corrente na Inglaterra. É um grande conjunto de operações que envolvem Conselho de Clientes,

sistemas de reclamações, prêmios pelo cumprimento de compromissos, sistemas de ressarcimento, etc...

Agora, vamos falar da quarta estratégia, que é a do controle. Trata-se de deslocar o poder do alto da hierarquia, para a base da organização e, finalmente, para a comunidade. As burocracias governamentais são hipercentralizadas e é preciso que se desfaçam dos empecilhos, dos entraves, dos nós. Tem-se que colocar o poder de decisão para baixo, chegando até à comunidade.

Nos sistemas burocráticos o poder fica sempre no topo da hierarquia. As regras centralizadas são emanadas através de instruções orçamentárias detalhadas, regras de pessoal, procedimentos de compras, práticas de auditorias, etc... Estaríamos, assim, engessados em muitas camisas de força. Osborne sugeriu relaxar os controles de comando, reduzir as hierarquias. Insistiu nas questões da simplificação e da descentralização, em se deixar que os funcionários tomem decisões, negociem na ponta, resolvam os problemas. As ferramentas recomendadas foram: descentralização do controle administrativo, gerência local, política de renúncia, laboratórios de “reinvenção”, desregulamentação de organizações de massa, políticas de metas e compromissos.

Pela experiência de consultoria de Osborne, em diversos países do mundo, ele acredita que são precisos de 6 a 10 anos para mudar-se radicalmente instituições governamentais. Para que as coisas fluam é fundamental conferir maior poder de decisão aos funcionários, promover a redução de tempo nos processos decisórios, dar capacitação às equipes de trabalho, quebrar guetos funcionais, firmar parcerias funcionários-gerentes. Aliás, a questão dos “guetos” é, a meu ver, um dos maiores complicadores do serviço público. Por exemplo, duas salas contíguas de uma mesma organização, parecem que estão a anos-luz de distância, tal a falta de conhecimento uma da outra. Ninguém sabe o que o outro está fazendo, não há troca, há desconfiança, há rivalidade, “é meu”, “não entre”. Colocam-se barreiras na comunicação e se criam ilhas e quistos que atravancam toda a capacidade de gerar sinergia nas organizações. Até o tão discutido corporativismo é atribuído a uma falta de percepção do todo, de pertencer a algo maior, a uma miopia quanto à missão da organização, a um isolamento funcional, cuja única resposta defensiva é fazer prevalecerem os interesses de um determinado grupo ou setor.

Osborne comentou que uma excessiva delegação de poder de decisão pode gerar, também, altas taxas de corrupção, mas que o equilíbrio pode vir com uma delegação de responsabilidades que tenha conseqüências positivas ou negativas. Se há um sistema de competição bem implantado, a corrupção passa a ser um fator de desvantagem para quem está competindo. A corrupção é anticompetição. A solução passaria, assim, pela criação de sistemas alternativos de controle, com gerenciamento de *performance* e auditorias, e pela desregulação de órgãos, secretarias e instituições.

A quinta estratégia é a da cultura, a de redesenho de valores, normas, hábitos, atitudes e expectativas dos servidores. A cultura antiga da organização é poderosamente definida pelo conjunto do seu DNA: propósitos, incentivos, sistemas de prestação de contas/controle, estruturas de poder, “*empowerment*” do cidadão-cliente. Tudo isso é claramente definido. Então, disse Osborne: mude-se isso e a cultura muda. Mas, nem sempre isso é fácil ou rápido. Mexer com rotinas, comportamentos individuais ou coletivos, sempre nos leva a esbarrar em resistências e ressentimentos. É, em realidade, um dos maiores desafios a serem enfrentados. Na maioria das vezes torna-se necessária a criação de uma verdadeira campanha para mudar a cultura de uma organização. Por exemplo, sabemos que um dos problemas mais sérios do setor público é a vitimização, o chorar sobre si mesmo, a impotência estimulada e a mentalidade de jogar a culpa nos outros — “eu faço muito bem meu trabalho, mas o outro não sabe fazer”. Como mudar isso? Esse é mais um desafio para todos nós.

Osborne chamou também atenção para um aspecto que acha fundamental: comemorar o sucesso, como também reconhecer a própria falha — a inovação sempre requer um grau de falha, adverte. Como exemplo, ele lembrou que Thomas Edson, para inventar a lâmpada, fez 75 tentativas frustradas. E vocês sabem qual foi a primeira rua iluminada nos Estados Unidos? Wall Street! Já é conhecido nos meios empresariais que muitas organizações premiam a maior falha do ano. É preciso, então, se atingir mentes e corações, mudar modelos mentais, premissas, ortodoxias, paradigmas. É por aí o caminho!

Essas novas estratégias indicadas por Osborne não começam sendo usadas todas ao mesmo tempo. É um processo gradativo. Começa-se com uma ou duas estratégias na cabeça. Ao longo do

processo, inevitavelmente, vai-se descobrindo a necessidade de se agregar outra, e depois mais outra, até que as cinco estratégias estarão sendo usadas, em conjunto. Sim, porque segundo Osborne, uma ou duas estratégias, apenas, não são suficientes para se criar força de mudança ou capacidade de transformação, embora, cada uma delas, seja necessária. E atenção, um dos inimigos do novo processo será um grande ceticismo, do tipo, “isso aqui não vai funcionar!”, ou, “ainda não estamos prontos”!

Os governos podem até considerar que ainda não estão prontos para iniciar um processo de reinvenção, mas quando se dispuserem a começar, verão que essas estratégias podem ser aplicadas muito rapidamente, ressaltou Osborne. Não importa o porte ou tipologia da organização. Essas estratégias, assegurou Osborne, funcionam bem em pequenas ou grandes cidades, em pequenos ou grandes países, em sistemas parlamentaristas ou presidencialistas, segundo pôde observar pela sua experiência.

Está implícito aí, que tudo isso só acontece em organizações que trabalham com uma missão clara, dentro de uma estratégia. Os projetos só podem nascer de uma estratégia, só assim podem ser administrados, através de gestão competente, com avaliação de resultados, com indicadores de desempenho, com o foco no cliente, conferindo-se a satisfação do cidadão. É dessa maneira que se dá o círculo virtuoso!

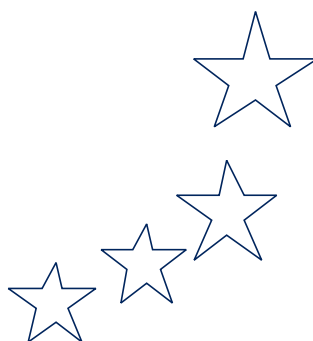
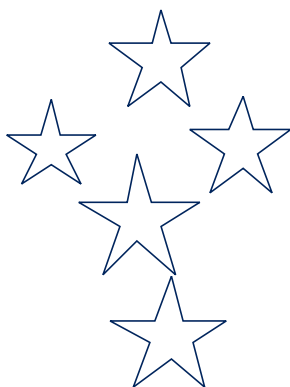
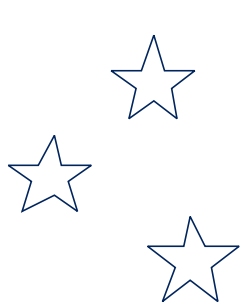
A realidade, segundo Osborne, é que se quisermos um tipo qualitativamente diferente de organização pública, teremos que reescrever o seu código genético. Certamente é possível promover uma série de inovações, sem a utilização dessas cinco estratégias, mas não se conseguirá uma melhoria contínua ou um sistema auto-renovável. Sem esse conjunto maior de estratégias, estaciona-se nas inovações feitas, que ficam estanques, concluiu Osborne. Então, essa é a regra: sem um novo DNA nenhuma transformação acontecerá!

Ao encerrar, cabe-me alertar que, embora concordando em boa parte com as idéias de Osborne, várias ressalvas à sua obra são levantadas pela área acadêmica. Por exemplo, o fato de que ele não relata os casos de fracasso dessa abordagem, apenas os de sucesso, que ainda são relativamente poucos até hoje. Ou que suas estratégias se baseiam num determinismo simplista do tipo “faça isso que você obtém aquilo”. Ou, ainda, que se trata de um receituário calcado numa visão excessivamente anglo-saxônica, em que a garantia de

uma regulação eficiente e de uma boa qualidade nos serviços prestados à comunidade seria a tarefa básica do Estado. Sabemos, no entanto, da imensa complexidade de um país tão desigual como o Brasil, cheio de paradoxos e distorções, e em que o Estado tem que ser forte e presente para fomentar o desenvolvimento da cidadania, defender a população dos excessos do mercado, garantir seus mínimos direitos, ajudar a alavancar a economia, buscar um difícil equilíbrio entre o social, o econômico e o político. Ou seja, o governo, em um país como o nosso, tem que exercer um papel fundamental no processo decisório, integrando política e gestão. De qualquer maneira, são idéias muito estimulantes que merecem atenção e reflexão e, sobretudo, muitos debates e discussões, e que devem ser "aclimatadas" às condições sócio-econômicas, políticas e culturais brasileiras. Obrigado pela atenção e, mãos à obra!

Evolução do estado moderno

Antonio Pinho



Vamos fazer aqui uma reflexão sobre a evolução do Estado Moderno. Podemos dizer que esse moderno tem quinhentos anos. Temos, então, que separar o que é moderno do que é contemporâneo. Vamos trabalhar exatamente a idéia do Estado Moderno, mas tentando chegar ao Estado Contemporâneo. E ainda fazendo um corte, numa abordagem mais universal estaremos falando do capitalismo mais avançado, como também trazendo a discussão para o Brasil, para a questão brasileira.

Gostaria de começar dizendo que esse Estado Moderno — que tem praticamente quinhentos anos, que está em crise nos dias de hoje —, surge na passagem do feudalismo para o capitalismo, depois sofre uma mudança, com nova organização do modo de produção, tem-se uma nova organização da economia, que demanda uma nova organização das forças políticas, do controle do poder político. E Maquiavel — mais conhecido pelo adjetivo maquiavélico —, é um dos primeiros pensadores a perceber que o Estado precisava tornar-se num outro tipo de Estado. E que Estado é esse? Um Estado concentrado, absolutista, um Estado que concentra, que deposita praticamente todos os poderes na figura do monarca. Para viabilizar essa nova ordem econômica, é feito um novo arranjo político. Daí tira-se um ensinamento útil, imprescindível mesmo, do que é essa estreita associação entre a economia e a política, entre sistema econômico e sistema político, entre economia e poder político.

Dando uma puxada para o contemporâneo — depois voltaremos ao passado — se nós pensarmos no momento atual, estamos hoje exatamente frente a um novo arranjo político, a uma nova estruturação, a uma nova forma de Estado. Depois vamos reservar algum tempo para o assunto. Então, voltando atrás, Maquiavel é que vai perceber isso, olhando a França e a Espanha, que nesse sentido moderno já eram nações estruturadas, já ocupavam grandes territórios, que haviam sido conquistados e formados às custas de uma perda de poder do feudalismo. Os senhores feudais vão perdendo espaço e poder e vai sendo construída uma estrutura centralizada de poder. Uma exacerbação disso acontece cento e cinqüenta anos depois de Maquiavel, quando Thomas Hobbes — dileto discípulo de Bacon — que vem a ser o grande teórico do Absolutismo, vai dizer da necessidade da criação do Estado Leviatã, cuja imagem tem origem na mitologia da Bíblia

sendo identificada como um monstro tentacular. E a idéia que Hobbes quer mesmo passar é a de um Estado que deve controlar tudo, um Estado Absolutista. O termo Leviatã é usado até hoje, ainda há bem pouco tempo o Estado no Brasil era chamado de um Estado Leviatã, ou seja, um estado gigantesco.

O Estado Absolutista sobrevive enquanto há apoio político para isso, enquanto as forças que estavam se beneficiando daquele arranjo político, principalmente as econômicas, estavam satisfeitas. À medida em que essas forças começam a se sentir incomodadas e a não encontrarem margem de manobra para exercerem o seu poder elas começam a se reorganizar no sentido de buscar um novo arranjo político. Esse é também um ensinamento, uma breve lição que podemos tirar para os dias de hoje de como as forças econômicas e políticas atuais se movimentam, no sentido de criar novas formas de Estado. E vem, assim, a ser criado o Estado Liberal.

Tudo isso que estou expondo parece acontecer por decreto, mas não é assim, é resultado de lutas e lutas ferrenhas, disputas incandescentes, guerras e mais guerras. O maior exemplo histórico disso é a própria Revolução Francesa, o movimento político que leva ao fim o Absolutismo. Todo mundo conhece o poder, a representação, a simbologia que tem a Revolução Francesa. Ela foi um ato de força, pela culminação de inúmeros movimentos promovidos por uma nova classe que já vinha se constituindo, ganhando expressão e poder econômico, mas que precisava do poder político. O que é poder político? É conquistar o Estado, é chegar e tomar o Estado.

A Revolução Francesa representa essa tomada do Estado pela burguesia comercial e de certa forma também pela industrial. Estamos em 1789, havia acontecido já a primeira revolução industrial, há uma certa expressão nessa burguesia industrial. Surgem e se organizam segmentos de classes que se sentem menosprezados e deslocados daquela estrutura de poder e num ato de força, no caso uma revolução, derrubam essa estrutura do velho regime dos privilégios, dos interesses particulares e assumem os interesses da burguesia.

Tem-se hoje uma visão negativa da burguesia, mas, um dia, ela já foi revolucionária; deixa de ser, porém, no dia seguinte à tomada do poder. Lógico que ela provoca mudanças radicais, acabando com resquícios muito fortes de poder pessoal e pondo

fim a esses privilégios para poder implantar uma nova ordem que estaria mais na linha da ordem do mercado.

No início do século XIX, quando começa a vigorar a ordem do mercado é necessário então um Estado que não seja tão absolutista mas que mantenha seu caráter, uma vez que Estado é poder e exercício de poder. Vamos falar depois com certo destaque de Max Weber; ele vai dizer que “o Estado tem o monopólio do uso do poder legítimo” — e assim Estado significa poder mesmo. Mas aquela nova configuração de poder que a burguesia — francesa no caso — estava querendo era a de um Estado menos intervencionista, um Estado que deixasse as forças de mercado manifestarem-se mais livremente, mais de acordo com a idéia de Adam Smith, da mão invisível — que a mão visível do Estado não interferisse tanto e deixasse que o livre jogo das forças de mercado se encarregasse de prover um resultado melhor para todos. Não é que Adam Smith fosse um ingênuo, um otimista, ele estava colocando esse novo discurso para derrubar a velha ordem dos privilégios, aquela que acreditava que fora do Estado não havia salvação, que só o Estado seria capaz de entender e prover a sociedade. O discurso de Adam Smith vai dizer o contrário: que a sociedade pode buscar seus interesses contrariando a velha máxima Hobbesiana de que essa busca individual seria a guerra de todos contra todos, uma guerra fratricida, coletiva. E John Locke, um autor que antecede a Adam Smith, disse um não contra Hobbes, afirmando que um Estado todo poderoso significa a guerra do monarca contra os súditos, uma guerra de forças completamente desequilibradas.

Então, essa visão do Estado Liberal surge no momento em que a burguesia toma o poder clamando por uma maior liberdade de mercado, que ele falasse mais alto do que o Estado, seu poder coercitivo e seus interesses.

De 1789/1800 às primeiras décadas de 1900, o mercado é bem diferente do mercado que se conhece hoje. O Estado Liberal se mantém e se consolida durante 130, 140, 150 anos, tempo que varia de país para país. Não estou falando de uma homogeneidade nem de uma unidade — se isso não existe hoje, imagine-se há duzentos anos... — estou falando, fundamentalmente, da Inglaterra, da França, de parte da Alemanha, da Itália, nações que já estavam na linha de frente do processo de consolidação.

Esse Estado Liberal dura enquanto atende aos interesses das classes dominantes, enquanto essas classes conseguem manejar os interesses e conflitos que vêm das classes dominadas. E conhece-se bem a data, pelo menos o ano, em que esse Estado Liberal, simbolicamente morre, deixa de existir: o ano de 1929. Então, damos um salto da Revolução Francesa para o século XX, mais exatamente para o ano de 1929, marcado pela famosa quebra da Bolsa de Valores de NY, que é uma representação simbólica da quebra do capitalismo a nível internacional.

Não estamos falando de uma crise localizada, residual, bem definida, não, era uma crise generalizada, que se espalhou pelo mundo integrado ao Capitalismo. Lógico que aqueles setores não integrados ao sistema vão sofrer menos, mas evidentemente estavam numa estrutura de atraso e de precário desenvolvimento.

O Brasil vai ser bastante afetado por essa crise sistêmica mundial. Não tenho de memória o preço do café na época, mercado que representava de 75% a 85% de nossas exportações, mas a queda brutal, em libras, da saca do café no mercado internacional é de um dia para o outro na proporção de 100 libras para 20. E foi preciso muito tempo para que o preço do nosso principal produto de exportação fosse recuperado.

Podemos também nos lembrar das imagens dos Estados Unidos, onde a crise espalha desespero, desemprego, insegurança. O país era até então time que só ganhava, e a aposta que se fazia até aquele momento era a de que o capitalismo tinha encontrado todos os caminhos para a sociedade, que daria todas as respostas em termos de provisão de bem-estar, de crescimento econômico, de oportunidades de emprego. Lá estavam as propagandas endereçadas ao mundo, a Estátua da Liberdade recebendo imigrantes de todas as partes, aquela história toda... E a crise de 1929 mostrou que não era bem assim, que não existem receitas infalíveis nem arranjos duradouros. Mostrou que esse arranjo do Liberalismo — que tinha mais de 200 anos — não era eterno e não resistiria a essa crise.

Há, então, uma nova busca de modelo do Estado. Diante das dificuldades, é de novo chamado o Estado. Não é mais aquele Estado Absolutista e detentor de tanto poder concentrador, mas um Estado resultado do desenvolvimento, não só das forças produtivas como também dos movimentos populares, dos movimentos organizados

da sociedade civil. Naquele momento já dava para se falar em sociedade civil.

Em razão da exiguidade de tempo, esta vai ser uma exposição guarda-chuva, bem panorâmica, uma vez que preciso abreviar muitas coisas. Mas vamos ao que acontece ao longo do século XIX. Acontecem a constituição e formação dos partidos políticos, a disseminação da educação, por exemplo. Para vocês terem uma idéia do que se passava nesse âmbito, até o século XV / XVI não era incomum que um rei não soubesse ler... Hoje os dirigentes sabem ler, mas, alguns, não articulam senão algumas coisas básicas... Mas este é um outro assunto...

Muito bem, a educação se dissemina no século XIX, e ao se disseminar, as massas até então desorganizadas começam a clamar por mais direitos. E toda a regulamentação da jornada de trabalho acontece, ao longo do século XIX, paralelamente à constituição de partidos políticos, de movimentos sindicais. Até então os sindicatos eram simplesmente proibidos. Dentro do ideário liberal, os sindicatos eram um desequilíbrio na livre manifestação das forças de mercado, que tinha que ser livre da oposição do operário ao capitalista — do operário contra empresário, como se fala agora. Então o século XIX assiste à constituição da sociedade civil organizada, à constituição de movimentos políticos e movimentos sociais que vão pressionar o Estado.

Estou fazendo o resgate desses acontecimentos de 29, para dizer que quando o Estado é chamado para intervir, digamos, para assumir toda aquela crise, não é mais um Estado Absolutista, não é mais um Estado que atende apenas aos interesses de uma camada extremamente reduzida, que era a nobreza territorial. O Estado que então está sendo chamado representa camadas mais amplas da sociedade, principalmente nesses países de ponta, incluindo os Estados Unidos, onde já está constituída uma classe média mais forte, mais consolidada. Trata-se de um Estado que já olha para segmentos mais amplos da sociedade de forma evidentemente diferente da daquele Estado Absolutista.

A seguir, vamos ver qual vai ser a saída encontrada. Em 1936 ela é formulada teoricamente por Keynes, que, numa obra extremamente importante, vai clamar pela necessidade da intervenção do Estado. E pergunta-se se essa intervenção pode ser chamada de socialismo.

Não, em absoluto, trata-se de uma intervenção do Estado para salvar o Capitalismo. Keynes era um lord, e Lord Keynes era absolutamente a favor do capitalismo. O que ele faz é apontar a necessidade da intervenção do Estado para salvar a economia capitalista, a sociedade capitalista, os parâmetros básicos dessa sociedade capitalista — que vêm a ser: a competição, a busca do interesse individual, o ganho, o lucro. Keynes não está pregando nenhum socialismo, a intervenção do Estado é necessária para salvar o capitalismo. E isto representa admitir que os mecanismos do Estado Liberal preconizados por Smith e por Locke, entre outros, não davam conta de prover respostas nem soluções coletivas que dessem essas respostas e que, para obter-se melhor resultado, era necessário uma parceria (usando um termo atual) entre Estado e sociedade, entre Estado e mercado. Mas esse clamor de Keynes pela intervenção do Estado, para regular a economia, não foi de modo algum naquele sentido que veio a ser exacerbado nos momentos seguintes: de o Estado substituir a economia ou de substituir o empresário. De forma alguma o sentido era esse. A intervenção preconizada por Keynes era mais tópica, mais no ponto, mais naquele momento de crise, a partir daí o Estado se retiraria.

Só que ele não se retirou. Entrou e ficou. Por conta da elevação e aprofundamento dessa consciência social, dessa organização social das massas e das classes médias, a intervenção do Estado veio no sentido de uma provisão social mais efetiva, que se consubstanciou em prover bens com conteúdo social: habitação, transporte, saúde, educação, tudo no sentido de gerar emprego, porque a crise era necessariamente de emprego. Era preciso naquele momento intervir no sentido de resgatar a situação anterior do quase pleno emprego, ou de pelo menos condições mais adequadas de emprego.

Keynes então vai dar o receituário já adotado por alguns países, como a França, a Noruega e, depois, a Inglaterra. Em 1933, Roosevelt lança nos Estados Unidos o famoso *New Deal* que todos conhecem. E as resistências eram tantas e tamanhas que, só para dar uma idéia, Roosevelt era acusado de socialista.

Eram enormes as dificuldades para quebrar paradigmas, mexer-se em formas consolidadas e já cristalizadas de pensamento. Roosevelt vai deparar-se com essas dificuldades todas. Mas ele entende que sem o Estado o capitalismo não ia resolver sozinho aquela crise. Como, evidentemente, a tendência do capitalismo é de cada agente econômico defender o seu interesse, pressuposto

do individualismo, da competição, o Estado tem então que intervir no sentido de representar os interesses coletivos. E esses interesses coletivos não se referem só às massas e às populações carentes, mas também aos interesses das classes capitalistas, uma vez que nenhum agente conseguiria sozinho essa atuação, tornando-se necessário, portanto, o Estado vir dar aquelas respostas.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, acontece naqueles países o que chama-se de *Welfare State*, o Estado do Bem-estar Social, quando o Estado assume uma parcela de responsabilidade na provisão de bens sociais e é criado então o chamado “círculo virtuoso Keynesiano”, em que há um acordo no sentido de que cada um dê a sua contribuição e a sua parcela de renúncia. Praticamente durante uns 30 anos esse acordo tem sucesso. Desde o fim da Segunda Guerra até meados da década de 70, ele alcança êxito.

Mas novamente acontece o que já aqui foi mencionado: não existem receitas infalíveis nem duradouras e, a partir dos anos 70, sucedem-se novas acomodações no sistema econômico com o avanço do capital e do capitalismo monopolista, que vai desequilibrar aquela ordem criada nos anos 30, 40, abrangendo o surgimento de fenômenos que vão aguçar-se daí para frente, como a globalização, com a idéia de mostrar a falência do Estado do Bem-Estar Social.

De novo apresenta-se o Estado do Bem-Estar Social, mas apenas para alguns países da Europa, com maior ênfase para os que até o começo do século permaneciam atrasados, como a Suécia, Noruega e Dinamarca, que, a partir daí, se desenvolvem e assumem a linha de frente do que se entende por um Estado do Bem-estar Social. E há gradações no que se entende por Estado do Bem-estar Social, digamos que na Escandinávia é plenamente de Primeiro Mundo, de 1,5 na Alemanha, de 2,0 na Inglaterra.

A crise desse Estado surgida em meados de 70 é atribuída, entre outros fatores, à agenda sobrecarregada, o que significa que as pressões foram tantas e tão fortes, pressões sociais como demandas por melhores escolas, equipamentos de saúde mais atualizados, tipos de exames médicos cada vez melhores e cobertos pelo Estado, tantas foram as exigências da sociedade ao Estado que ele ficou incapacitado financeiramente de dar todas essas respostas. E aí fala-se também numa crise fiscal, o Estado não conseguindo arrecadar mais o suficiente para dar respostas na mesma vazão que chegavam-

lhe as demandas. E é criada assim uma nova crise sistêmica, começando então toda uma pregação de retorno aos ideais liberais.

É nesse contexto que surgem Margareth Thatcher na Inglaterra, Ronald Reagan nos Estados Unidos, Helmut Kroll na Alemanha, e se dissemina, a partir de Thatcher, um pensamento neoliberal, ou seja, ressuscitar os ideais mais puros do liberalismo. De novo é o mercado que regula, ele é que é o melhor provedor. O discurso é de que o Estado está incapacitado, é grande demais, gigantesco, perdulário, gastador ao extremo, ninguém agüenta mais tanto imposto, nem os cidadãos nem as empresas, diante disso, é necessário criar-se um novo tipo de Estado, o que significa o caminho para um Estado mínimo, o caminho para a desestatização e conseqüentes privatizações, o caminho para um novo desenho de Estado em que predomine a idéia de regulação. Um Estado mais regulador que interventor, seja nos setores sociais, seja na economia.

Em linhas gerais, esse Estado Neoliberal dos dias hoje não é mais o mesmo dos “gloriosos” tempos de Margareth Thatcher. Repetindo as aspas, por que não estamos mais nos “gloriosos” tempos de Thatcher? Porque ela encontrou uma sociedade organizada que resistiu, impedindo que ela realizasse mais da metade do que pretendia. É verdade que, na tentativa de implantar a nova ordem, ela conseguiu quebrar parte do poder dos sindicatos, conseguiu quebrar o poder de movimentos organizados, mas não conseguiu fazer tudo que tinha em mente e nem com a intensidade do seu plano. Quando começa a haver uma resistência da sociedade as coisas complicam-se para os artífices desse discurso.

Há um estudo mais ou menos recente, de 1996 — hoje qualquer coisa com mais de 4 a 5 anos já está velha —, o título da obra é: “Os Leviatãs estão fora de lugar”, em que é feita uma análise, mostrando que o gasto social nesses países desenvolvidos é mantido. Eles sofrem um primeiro abalo no começo dos anos 80, mas seu gasto social se mantém. E isso é fundamental para se entender o Brasil. Afinal de contas, os mais neoliberais estamos sendo nós; e é isso mesmo que os países desenvolvidos querem: que nós sejamos mais liberais do que eles. Esses países não conseguem implantar medidas na intensidade desejada pelo neoliberalismo, mas se outros implantarem — o Brasil, por exemplo — acham ótimo, isto significa privatizações, que se traduzem em oportunidades para capitais

externos estrangeiros. Então, repito, este neoliberalismo de hoje não é mais o neoliberalismo dos primeiros momentos.

Falei de Margareth Thatcher, de Reagan, de Kroll, gostaria ainda de fazer uma referência aos países do leste europeu que, depois da queda do Muro de Berlim, passam a adotar o regime neoliberal. Porém, é no Chile que surge o verdadeiro laboratório do liberalismo no Chile de Pinochet, em 73, 74, quando o receituário é todo neoliberal e surpreende ser dado a um país da América Latina. Mas isso acontece porque as condições políticas favorecem. Na Inglaterra, por exemplo, não é tão voraz assim porque há um movimento organizado, sindicatos organizados, movimentos sociais crescentes, há uma tradição milenar de democracia sendo construída gradativamente, enquanto no Chile há um regime fechado, autoritário, ditatorial e, dessa forma, as condições políticas para o teste do liberalismo estão dadas. Mesmo assim, o governo Pinochet não abandona o monopólio do cobre. Ele não privatiza a ‘galinha dos ovos de ouro’, não entrega as minas para o mercado, segura para o Estado. Ele faz privatizações, intervenções em sindicatos, adota cortes de salários, mas a parte que lhe interessa ele não privatiza. Ele não adota o neoliberalismo no estrito senso puro. Não houve o pleno Estado Neoliberal — isto existiu na cabeça de Roberto Campos, por exemplo, mas não na prática, na realidade.

Bem, vamos, então, aos dados novos, que mostram de que modo estamos buscando um novo arranjo de Estado, a idéia da globalização dos mercados, da globalização financeira, dando aqui um exemplo que um aluno nosso menciona em sua defesa de tese: de um fabricante de cerâmicas, utensílios, aparelhos de jantar etc., uma empresa familiar estabelecida numa cidade do interior dos Estados Unidos e que tinha um mercado de mais de oitenta anos consolidado — não está se falando de nada gigantesco — então, aparece um anúncio na Internet de um fabricante chinês do mesmo produto, mas por um terço do preço — e o fabricante americano vai à falência. Todo mundo sabe o que acontece com o custo da mão de obra na China. Iguais a este caso existem tantos outros, muitas empresas vêm quebrando por conta desse mercado globalizado, que está muito mais articulado e tem mais conhecidas suas condições de competição. Ou seja, todos estão mais expostos a chuvas e trovoadas do que antes, quando tinham seu mercado menor mas garantido. As condições de transporte e comunicação avançaram e baratearam enormemente; isso tudo cria

um novo arranjo político, tanto que a grande questão levantada é o chamado fim do Estado Nação, o que significa que hoje o Estado com jurisdição dentro de determinado território estaria superado, ou pelo menos em risco frente a essas forças incontrolláveis do mercado: Internet, globalização, transportes e comunicações mais fáceis, mais baratos.

Há menos de cinquenta anos as viagens e transportes de cargas eram mais comuns de navio. Hoje, porém, viagens e transporte de produtos são feitos, em larga escala, por avião. Quinze anos atrás, quando eu estava fazendo doutorado na Inglaterra, eu já comia, em Londres, mamão papaya da Cooperativa Agrícola de Cotia. Com os avanços das últimas décadas, os produtos são transportados e chegam à competição de forma mais feroz do que era há apenas cinquenta anos.

Tentamos avaliar como os Estados Nacionais vão ficar frente a essas forças incontrolláveis da globalização financeira; vemos aqui a nossa situação: os capitais voláteis entram de manhã e saem à noite, em 24 horas eles se deslocam e são capazes de num estalar de dedos quebrar um país que levou tantos anos para ser construído — isso falando-se somente do ponto de vista econômico, sem abordar o ponto de vista cultural e histórico.

Antes de me aprofundar sobre o Brasil, eu queria falar um pouco de Weber, que foi um grande estudioso do Estado Moderno, que quase podemos dizer contemporâneo. Weber foi um profundo conhecedor de História e religiões. Ele criou três categorias como tipos de dominações legítimas. A primeira possibilidade é a tradicional, aquela que se impõe, como o próprio nome diz, pela tradição, e os quadros administrativos são formados em respeito à ordem e tradições, em que vigora o respeito ao mais velho: a gerontocracia, que é um exemplo de tradição. O que ainda resta hoje como exemplo de sociedades tradicionais são as sociedades indígenas, nas quais o líder da tribo é o mais velho, o mais sábio, e não o mais competente do ponto de vista econômico; não escolhem “o índio do ano”, como acontece com a escolha do “empresário do ano” — que pode tornar-se até candidato à Presidência do país ou coisa parecida, essas sociedades indígenas são guiados por outros valores. O que Weber diz é que a nossa sociedade ocidental é baseada fundamentalmente na razão, na racionalidade, no uso intensivo dessa

racionalidade, enquanto a sociedade tradicional não é baseada na racionalidade, mas em outros tipos de valores.

A segunda possibilidade é a sociedade que tem dominação carismática, que de certo modo tem a ver com a tradicional, cujo domínio é feito através do carisma. Significa que os subordinados vêem no líder condições especiais de domínio, de santidade, de heroísmo; e Weber aponta que a constituição dessa forma de dominação, também, não é racional, uma vez que o líder vai escolher para os seus quadros administrativos aquelas pessoas que dizem amém a ele, que o endeusam, que fazem parte do mesmo grupo, com a mesma forma de pensar, e que estão todos sempre solidários com o “chefe”, não há critérios de mérito.

E Weber chega à sociedade atual, que ele não diferencia entre capitalista e socialista; a mesma maneira com que se refere ao capitalismo serve ao socialismo, vê que aos dois sistemas é necessária igualmente uma forma de dominação, que ele vai chamar de burocrática. Ele vai dizer: agora é o império da lei, o funcionário público estatal está regido pela lei, pela competência, pelo mérito, ele não é dono do cargo. “E alguém era?” — pergunta-se, com espanto. Era, sim; até duzentos anos atrás, o servidor podia ser o dono do cargo e vendê-lo. O Brasil guarda resquícios disso: os cartórios, por exemplo. São uma herança da sociedade tradicional.

E, então, Weber vai afirmar que nessa sociedade moderna movida pela racionalidade capitalista ou socialista é necessário que haja uma nova forma de dominação que não seja nem tradicional nem carismática, mas burocrática legal porque baseada na lei, onde tudo é regido e definido pela lei. É o império da racionalidade, da razão.

E o que hoje está em xeque — também dentro desses parâmetros da globalização, do neoliberalismo — é uma redefinição do Estado, no sentido de contestar Weber, eu diria que parcialmente, uma vez que as estruturas burocráticas têm que continuar acontecendo. Só que agora nesse contexto geral de crise clama-se também por um Estado gerencial, um Estado mais pró-ativo, onde busca-se a eficiência, e passa a ser um norte, um objetivo o que era antes uma característica apenas da empresa privada. Até então, o Estado podia ser ineficiente, era tolerado que o fosse, mas agora já buscam-se outros parâmetros de funcionamento, atuação, comprometimento e comportamento desse Estado.

No bojo desse novo Estado que está sendo criado há uma redefinição desses parâmetros Weberianos e teriam que ser conjugados a um parâmetro gerencialista de busca de eficiência e capacitação, tudo dentro de um contexto de redução do Estado: mais compacto, mais enxuto, mais eficiente.

Podemos agora dar um salto para o Brasil. Para falar-se no Estado brasileiro, é preciso, antes, falar-se no Estado em Portugal., de quem nós herdamos toda essa velha tradição.

Portugal era e foi, durante muito tempo, o mais perfeito exemplo de sociedade tradicional, com forma de dominação tradicional. Quando outros países da Europa, ou mesmo embriões de países, estão assentados no Feudalismo, de acordo com esse modo de produção, Portugal já se diferencia, é patrimonialista e precocemente absolutista. Patrimonialismo é uma das formas do domínio tradicional, diz Weber. Todos os países foram, um dia, patrimonialistas, mas Portugal continuou assim, e esse foi o problema. Os demais países migraram dessa forma de domínio para o Feudalismo, ou conjugando os dois, e depois passaram para o Capitalismo, enquanto Portugal ficou estagnado nesse Estado Patrimonialista, o que significa uma situação em que não há distinção clara entre o que é público e o que é privado, o que é do reino e o que é do governante, o que é de todos e o que é do monarca. A nação dentro do patrimonialismo é entendida como uma extensão do palácio do soberano. Ele faz o que quer com a nação, desse modo não se desenvolve a idéia de cidadania.

Nesse sistema patrimonialista a idéia de cidadania não é trabalhada nem evolui, uma vez que o Estado é concentrador. Qualquer coisa que venha é sempre através dele como doação e essa prática atravessa os séculos. Um exemplo típico disso, dando um salto para o Brasil de algumas décadas atrás, é a legislação trabalhista do nosso país, que não resulta de lutas populares, da organização da sociedade, mas de uma concessão do Estado. Raymundo Faoro tem uma frase extremamente feliz no livro de sua autoria, *Os Donos do Poder*: “O Estado português atravessa o oceano e desembarca no Brasil”. Quando o Brasil é formado, o que chega primeiro aqui é o Estado já pronto, depois então é que vai começar a ser criada uma sociedade. E cria-se uma sociedade tributária e evidentemente dependente desse Estado, sem a menor possibilidade de ser uma sociedade autônoma.

É uma situação completamente diferente da que acontece nos Estados Unidos, um país até mais jovem que o nosso, uma vez que a colonização de lá começou depois da nossa, mas que se forma com uma outra constituição no sentido restrito e no sentido mais amplo. Vejamos então o que acontece nos Estados Unidos. A imagem que eu tenho é a de que os primeiros emigrantes que saíram da Inglaterra naquele barco *Mayflower* eram, em sua totalidade, pessoas da sociedade civil, enquanto aqui no Brasil desembarcou das caravelas o Estado português. Não é à toa que Tocqueville, quando vai aos Estados Unidos — veja-se bem, um europeu vindo da França, país com tantos anos de lutas históricas — fica maravilhado com a América do Norte, percebendo que estava sendo criado algo totalmente novo, que ali surgia um novo arranjo político, a partir dos interesses básicos da sociedade civil. Enquanto nós aqui começamos e seguimos adiante com a tutela do Estado centralizado e poderoso. Quinhentos anos depois, ainda estamos tentando criar a nossa sociedade.

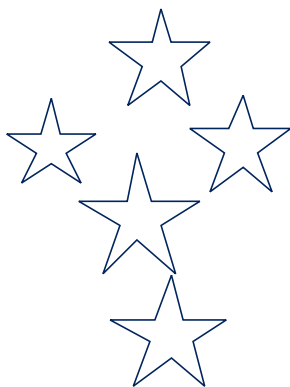
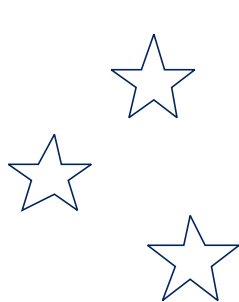
Então o Brasil é tributário histórico desse pecado original, desse defeito de fabricação sem garantia nem prazo de validade, e, no caso, não existe defesa do consumidor, não temos a quem reclamar. Está começando a criar-se essa idéia, mas historicamente não temos o Procon da cidadania, o Procon político.

Assim é que a imagem do Brasil é muito marcada por esse caráter patrimonialista. Na década de 70/80, um autor importante, Simon Schwartzman, vai falar do neopatrimonialismo no Brasil, ou seja, que apesar de todo o avanço na industrialização, de termos criado um parque industrial considerável, moderno etc. as nossas bases políticas ainda são muito arcaicas, muito atrasadas. A concepção teórica, ideológica, epistemológica que forma o Estado é ainda muito pobre, é a de um Estado ainda centralizador, extremamente autoritário, mesmo nos momentos em que ele parece democrático. Um exemplo são as medidas provisórias — nem os militares foram tão pródigos no uso das medidas provisórias como o governo FH. E está todo mundo contente porque tem democracia, tem eleição, todo mundo vota, o voto obrigatório, tem propaganda política na TV, mas o controle é brutal. O controle exercido sobre o Legislativo, por exemplo, instituição que é um dos pilares da Democracia, é muito forte... Onde está a propalada independência dos três poderes?

Vemos que o Brasil é muito marcado por essas situações de origem. Há uma modernização, não se pode negar, mas é uma modernização chamada de conservadora. É a que Getúlio Vargas fez, a que os militares também fizeram, uma modernização que vem de cima, onde o Estado é extremamente poderoso. No caso brasileiro atual, como a nível mundial, também, o que está em jogo é essa redefinição de Estado. É um Estado que precisa ser reconstruído paralelamente à construção sólida de uma sociedade. No caso específico do Brasil, o Estado precisa ser reconstruído, mas é evidente que precisamos urgentemente construir uma sociedade. Não querendo ser pessimista, isto não vai acontecer num passe de mágica, não aconteceu nem acontece em lugar nenhum do mundo; e é bom que não aconteça, porque se acontecer é um castelo de areia que vai ruir a qualquer momento. Mas é necessário que seja construída essa sociedade, embora leve algum tempo, não importa; vamos quebrar a cabeça, vamos eleger Collor, depois obrigá-lo a renunciar, vamos.....

A nova gestão pública

Celina Souza



Vou fazer uma exposição de uma visão relativamente crítica do que vem sendo chamado de Nova Administração Pública. Quero referir-me a ela focalizando cinco abordagens.

A primeira é sobre a articulação da Nova Administração Pública com a Reforma do Estado, senão entende-se apenas uma das conseqüências da Reforma e perde-se o porquê do que está se fazendo, a razão de alguns países estarem enfrentando a questão da Reforma e da criação de uma Nova Administração Pública.

O segundo ponto que quero abordar são as diferenças que existem entre a nova e a velha administração pública. Pergunto: será que existem tantas diferenças e são elas tão substantivas assim? A maioria de nós foi formada pela velha administração pública weberiana, da hierarquia, dos procedimentos etc., e muitos de nós encontramos dificuldade em ver as diferenças entre as duas.

Como não vamos ter muito tempo e é preciso que eu seja rápida, as abordagens serão feitas numa breve análise. O terceiro ponto é sobre o que está acontecendo naqueles países que já estão adiante de nós na chamada Nova Administração Pública.

A quarta abordagem inclui a agenda de reformas dos governos desses países. E a quinta seriam referências ao caso brasileiro. Seria interessante se pudéssemos debater e vocês trouxessem referências ao caso específico da Bahia, porque vou falar muito rapidamente sobre o Brasil.

O primeiro ponto: articulação entre o Estado e a Administração Pública e porque é tão importante que a discussão da Administração Pública seja situada dentro de um conceito de Estado. Vamos ver primeiro, entre vários, esse conceito de Estado. Prefiro achar que o Estado é um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a este conceito de Estado. E como se sabe, o Estado é um ente abstrato, ele se materializa por meio de instituições, que são o executivo, o legislativo, o judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a administração pública. Todas essas instituições vão materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado. Como também nós sabemos, do que foi criado e consolidado no século

XX nada está sob tamanho escrutínio e questionamento quanto o Estado. A partir do final da Segunda Guerra Mundial, o Governo passa a ter uma hegemonia extraordinária, que se consolida muito fortemente nas últimas décadas do século, mas hoje está passando pelos maiores questionamentos. E a Administração Pública, como parte dele, não está isenta desse escrutínio e enorme questionamento. Ela é afetada em alguns sentidos, enquanto instituição, sob o ponto de vista da auto-estima. Todos sabemos que até alguns anos atrás tinha-se orgulho de ser chamado funcionário público, mas hoje a instituição está fortemente abalada, seus principais atores são afetados quanto aos procedimentos da Administração Pública e a forma como os funcionários atuam dentro dela.

Na tentativa de voltarmos um pouco atrás, no sentido de olhar como essa Administração Pública e esse Governo formaram-se, podemos ver que houve no mundo ocidental três modelos de Estado, Governo e Administração Pública. Um deles é o modelo norte-americano, sempre mais voltado ao estímulo à competição, ao empreendedor individual e às associações locais. E não é à toa que nos vendem tanto a visão de que a comunidade americana é extremamente ativa, participante, mas sabemos bem que isso é restrito à esfera local, que não ultrapassa dali; e a Administração Pública sempre foi permeada de interesses particulares, aquilo que em nossos diagnósticos com relação ao Brasil é considerado negativo. Os interesses públicos e privados muito próximos sempre foram a marca da administração pública americana. No início do século é uma administração pública muito enfraquecida, depois surgem dois momentos de profundas reformas no sentido de fortalecê-la. O primeiro momento é ainda no início do século XX, quando se faz uma intervenção federal, uma intervenção pesadíssima, no sentido de desmontar ou pelo menos diminuir o forte viés clientelista — há uma vasta literatura sobre o clientelismo americano, sobre a corrupção do governo; nessa época Boston era o modelo, o paradigma do que havia de pior no meio da Administração Pública americana, extremamente corrupta e clientelista. E o segundo momento da reforma norte-americana acontece com Roosevelt, quando ele implementa o seu famoso programa *New Deal*, que faz enorme intervenção para tirar os

Estados Unidos da depressão ocorrida no início dos anos 30, quando o desemprego e falências se alastram por todo o país.

Mais tarde, surge uma terceira tendência, que tem início com Nixon e é perseguida por todos os presidentes que o sucedem, que é a de promover reformas, especialmente na burocracia estadual, quando parte da Administração Pública norte-americana passa por mais reformas, bem na linha de David Osborne e Ted Gaebler: a do Governo Empreendedor. Num certo sentido, retorna-se ao modelo antigo, em que as fronteiras entre o público e o privado tendem a ser dissolvidas, há de novo uma interpenetração dos interesses privados empresariais na administração pública.

O segundo modelo que vai repercutir no mundo é o modelo europeu, o chamado Estado do Bem-Estar Social. A administração e a burocracia públicas são altamente maximizadas nesse modelo. Há toda uma cultura e procedimentos que fortalecem sempre o papel da Administração Pública e de seus servidores, a ponto de alguns serem chamados de “os gestores públicos europeus” — como um corpo de jesuítas, um grupo de mandarins, todos extremamente privilegiados sob o ponto de vista dos direitos, das garantias e do poder que têm em relação aos demais atores políticos e sociais.

E o terceiro modelo — houve outros, obviamente, mas vou limitar-me aos três mencionados — foi o seguido na América Latina, onde, no início de sua implantação, o Governo chegou a ser praticamente o único condutor dos negócios públicos e privados, gerando o que chamamos de Estado Desenvolvimentista. Do ponto de vista econômico, esse modelo se materializou e objetivou a substituição de importações. Do ponto de vista social, foi um modelo caracterizado por políticas extremamente ambíguas, instáveis, muitas delas populistas e clientelistas. O seu conteúdo com relação à Administração Pública foi marcado por muitas ambigüidades. Edson Nunes escreveu um livro muito interessante sobre este assunto: “Estado e Clientelismo no Brasil”, em que ele argumenta que a Administração Pública brasileira conviveu de forma bastante harmoniosa com o que ele chama de “as quatro gramáticas”: uma é marcada pelo clientelismo, a outra pela universalidade de procedimentos, a terceira pelo corporativismo e a última pelo insulamento burocrático, ou seja, por aquela burocracia

que é bem paga, que é relativamente hierarquizada, que tem direitos, em geral acima dos direitos trabalhistas comuns ou direitos expandidos. Edson Nunes nos dá essa contribuição de esclarecimentos com suas quatro gramáticas do porquê nossa tendência é dizer sempre que o Brasil é clientelista, que a Administração Pública brasileira é isso ou aquilo, o autor vai nos mostrar que não é bem assim, que esses quatro modelos de Administração Pública convivem entre si, funcionam de forma relativamente harmoniosa, mas que há uma diferença entre modelos de administração pública voltada para a área econômica e aquela voltada para a área social. Ou seja, a burocracia pública da área econômica, sempre mais voltada para o insulamento burocrático, é aquela em que servidores são preservados da convivência com o mundo exterior e de suas pressões, enquanto a da área social é sempre marcada pelo clientelismo. Apesar de todas as tentativas de tornar uniformes procedimentos na forma de acesso ao setor público, parece que esses dois mundos são separados de maneira muito pragmática: o mundo da política econômica, do qual os fazendários aqui do estado fazem parte e o mundo da burocracia social, que é aquele de menores salários, onde a lógica é clientelista, personalista. Mas são convivências e lógicas que precisam conviver, para que sobrevivam de uma forma extraordinária.

E chegamos aos anos 90, cheios de mudanças, quando decide-se que vai haver uma profunda revisão do papel do Governo e da Administração Pública. E devemos aqui dividi-la pelo menos em dois estágios. O primeiro, que vem a ser o começo da geração dessas reformas, tem a seguinte pauta: abertura de mercado, desregulamentação, privatização, e em quase todos os países é conduzido pelo governo federal; nos países federativos, essa agenda é também absorvida pelos estados. Aqui no Brasil, cumprindo esse primeiro estágio das reformas, começamos muito lentamente, com o governo Sarney, quando são feitas algumas privatizações. Depois, rapidamente o governo Collor faz a abertura da economia brasileira, há a desregulamentação, privatizações, e podemos dizer então que essa primeira pauta das reformas está em conclusão. A partir daí é que vem o segundo estágio da geração de reformas, pautado pela tentativa de construção e reconstrução das capacidades administrativa e institucional.

No que se refere à capacidade administrativa, eu quero dizer que essas reformas buscam instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos, com vistas à obtenção de resultados e a satisfação do cidadão, que nessa linguagem é chamado de cliente. Significa aumentar a satisfação do cliente que utiliza os serviços públicos; esta será a noção de capacidade administrativa. Por capacidade institucional, nós entendemos que se trata da busca de um incentivo que aumente os estímulos para a cooperação, a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais.

As tarefas desse novo estágio são tarefas, obviamente, de longo prazo, pois envolvem questões muito mais estruturais do que as do primeiro estágio. As reformas deste primeiro estágio, desregulamentação e privatização, são reformas que se polarizam, as pessoas são contra ou a favor, são reformas que não são permeadas de outros conflitos, têm um viés ideológico, o que leva à definição: pessoas serem contra ou a favor. Já as propostas de reformas do segundo estágio são muito mais complexas. Há uma série de fatores que interferem na concretização dessas propostas, que, embora tenham um viés ideológico, são abalroadas por vários outros vieses: o trabalhista, o corporativista, o do compromisso com a prestação de serviços públicos, que tornam, assim, as reformas do segundo estágio bem mais complicadas.

Quando as pessoas se queixam: já fizemos tantas privatizações, tantas desregulamentações, já abrimos ao máximo a economia, por que então não conseguimos tornar o setor público mais eficiente? Eu poderia argumentar que essa primeira geração de reformas, embora não seja fácil, é clara, coloca as pessoas em posições opostas, mas não há interferência, nenhum curto-circuito, ao passo que esta segunda geração, a que nós estamos vivendo, está entrecortada de um grupo enorme de interesses divergentes entre si, o que a torna mais complexa.

Este segundo estágio é o que mais diretamente nos interessa. Ele tem os seguintes objetivos, o primeiro é a eficiência dos serviços públicos. Eficiência é uma palavra vaga, se formos destrinchá-la veremos que pode significar uma série de coisas. Então, nesse destrinçar de documentos das reformas, vamos ver que a noção de eficiência é alcançada pela otimização de recursos humanos e

financeiros via estímulo à competição administrada pelo governo. O exemplo disso são as organizações sociais. A idéia de eficiência que é trazida hoje pelas reformas não é a de apenas chegar à ponta do cidadão e ficar lá, mas a da eficiência que pode ser promovida pela competição, pela concorrência entre os diversos prestadores de serviços. O segundo objetivo dessas reformas é a efetividade dos serviços públicos. E o terceiro é a democratização desses serviços. O que quer dizer: envolvimento da comunidade nas decisões relativas aos assuntos públicos. O quarto objetivo é a descentralização para as esferas subnacionais, com transferência das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e de serviços sociais.

Então, neste segundo estágio, descentralização significa basicamente transferir para estados e municípios a responsabilidade de toda dotação de infra-estrutura e de toda prestação de serviços sociais.

Nos países em desenvolvimento, tanto a primeira como a segunda geração de reformas passam a ter uma centralidade muito grande, e nós aqui somos, não há dúvida, o laboratório dessas reformas. Estes países são alvo de apoio e pressões da comunidade internacional, tanto a de negócios como a de organismos financeiros, os multilaterais tipo Banco Mundial, BID, etc. Com referência a estes dois organismos, o Brasil tem bastante convivência com projetos financiados por eles. Em todos esses projetos eles enfatizam a importância da criação da capacidade do Estado e das instituições, escrevem lá nos memorandos: *State capacity building* e *institutional building*, enfatizam a adoção dessas práticas no que passou a ser chamado de bom governo. Retornaremos o assunto mais adiante.

Agora vamos entrar numa visão um pouco mais crítica dessas reformas. Eu diria que o principal ponto de partida para entendê-las é saber que seu postulado traz argumentos de caráter normativo, ou seja, o que deve ser, a proposta de como será assim e não necessariamente do que é, ignorando toda base existente com relação ao que é, como se fosse possível eliminar tudo que existe e começar tudo num: “o que deve ser”, ou “o que deveria ser”.

Um dos primeiros pontos a considerar, em se falando de reformas, é que, em todos os documentos em que são propostas, elas passam pelo diagnóstico de que existe uma crise de Estado

que afeta todas as instâncias de governo, que afeta a administração pública e também a retomada do desenvolvimento. Mas, em tudo que nos é vendido, que nos é passado, tem sempre a justificativa de que há uma crise no Estado e que essa crise tem nos impedido de retomar o desenvolvimento. A segunda premissa é de que essas reformas se baseiam na necessidade de se enfrentar a crise com novo modelo de Estado e de Administração Pública, implementando-se mecanismos que teriam já mostrado eficácia.

Nesses documentos das reformas, nos dizem que aconteceu isso em todos os países, mas não é verdade, os que estão adotando essas reformas pelas quais estamos passando são: em primeiro lugar, a Nova Zelândia, que é a grande vitrine das reformas gerencialistas, em segundo lugar, a Inglaterra, que também tem sido uma vitrine e está nesse processo de reforma há mais tempo do que a Nova Zelândia, depois vêm a Austrália, os Estados Unidos e o Canadá.

Então existem estes dois pressupostos: há uma crise do Estado, precisamos nos inspirar nestes países em que essas reformas estão acontecendo. Entretanto, esses pressupostos podem ser questionados. Os problemas que afetam o setor público podem ser passíveis de outro tipo de interpretação. A crise seria realmente do Estado ou do seu formato? Ou será que é necessariamente, essa crise que leva à baixa operacionalidade das políticas públicas? Para nós que vivemos o período do modelo do milagre brasileiro — década de 70, com vários anos de altas taxas de crescimento econômico de forma rápida e acelerada — é possível vermos que naquele momento — em que não se argumentava que o Estado estava em crise, ou que o formato do Estado no que se refere à Administração Pública estava em crise — nós não tivemos qualquer melhora nas nossas políticas sociais.

Então, é um diagnóstico no mínimo parcial. No entanto, embora esse diagnóstico seja parcial, não quero dizer que temos hoje as condições para a mesma administração pública do pós-guerra. Sabemos que, com o fim da Segunda Guerra Mundial, tanto nos Estados Unidos como nos países europeus, os Estados passaram a ser os principais indutores do desenvolvimento econômico e social. Foi um formato que foi usufruído, mas parece que o ‘fato’ não cabe mais, o ‘terno’ não cabe mais no que estamos vivendo hoje.

Mas a grande questão que se coloca é quanto o Estado, Governo e Administração Pública são responsáveis pelas suas próprias mazelas, ou quanto estão absorvendo de uma reestruturação muito mais ampla no sentido da globalização, sendo transferidos o Governo e a Administração Pública para os estados? Essa é a pergunta que me faço e não vejo muita clareza na resposta.

O segundo ponto que devíamos nos indagar, partindo do pressuposto de olhar-se com simpatia para estes países em que as reformas estão sendo implementadas, é se há viabilidade de transposição para o contexto de países em desenvolvimento dos modelos e mecanismos de instrumentos de gestão originários das experiências de sociedades bem diferenciadas da nossa, bem mais atuantes e onde a questão de uma cidadania nacional mínima já foi conquistada. Seja antes da guerra, seja depois da guerra, seja no início dos anos 70 — que é o caso da Austrália e da Nova Zelândia —, quando todos os indicadores mostravam que esses dois países tinham, de fato, enfrentado e equacionado a questão da pobreza de suas populações.

Ao transpormos hoje esses movimentos para países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina, que, além de tudo, ainda apresentam condições muito diferentes das existentes naqueles países, tendo de usar mecanismos e instrumentos usados por eles, sendo um desses instrumentos a demissão de funcionários públicos, perguntamo-nos como funcionarão esses mecanismos e instrumentos em espaços em que o emprego público é uma forma de compensar a desocupação em setores econômicos? Nós sempre soubemos da escassez de atividade econômica em vários estados do Brasil, o que faz o setor público gerar uma certa dinâmica na economia pela via de contratação de funcionários, que certamente estariam empregados no setor privado, se houvesse uma economia mais robusta.

Uma outra questão importante: quais as conseqüências da descentralização em setores tão sensíveis como a educação e a saúde? Vamos discutir isso um pouco mais adiante. Mas é evidente que são setores aos quais as reformas não deram ainda uma resposta favorável. Como poderá, então, ser dada resposta a um dos postulados das reformas que é a democratização via participação da sociedade, como

vai acontecer isto em espaços de escassa infra-estrutura cívica e cidadã? E como essas propostas vão materializar-se em países tão heterogêneos, como é o caso brasileiro? Não é preciso dizer que somos quase os campeões do mundo no que concerne às disparidades sociais, que temos um país altamente desigual, não só do ponto de vista regional como dentro das próprias regiões. Vários trabalhos mostram que São Paulo — onde, metaforicamente, eles costumam dizer “que carrega o Brasil nas costas” — não consegue “carregar” alguns de seus municípios. No estado mais rico da federação há também cidades, no interior, com muitos problemas.

Na verdade, não temos ainda respostas para estas questões, e é importante mantê-las presentes para não serem esquecidas. Em toda esta temática de formatos político-institucionais do que melhore um Estado, uma Administração Pública, embora não seja recente essa busca de novos formatos, como em muitos aspectos das ciências sociais, infelizmente ainda não se conseguiu uma base significativa tanto empírica como teórica capaz de nos oferecer um referencial mais adequado para os planejadores e avaliadores.. Por essa razão, muitas outras vão ressaltar que todos os esforços de mudança dos modelos políticos institucionais e administrativos são sempre, na verdade, uma reorganização da retórica no sentido de criar argumentos de convencimento a favor desses temas.

Há dois autores muito importantes que chegam a dizer o seguinte: a História da Organização Administrativa no século XX é uma História da retórica, outros vão ainda mais longe e dizem que o argumento administrativo é a defesa de um modelo como sendo superior a outro; e é disso que nós estamos falando, vive-se hoje uma nova Administração Pública que segundo o que afirmam é melhor do que a anterior, a velha Administração Pública, e, portanto, esse argumento que coloca esse novo modelo como superior ao anterior consiste na defesa de doutrinas que são referenciadas pelo senso comum e que mudam com o tempo e as circunstâncias, vindo sempre acompanhadas de novos exemplos que favorecem a argumentação. Nesse processo de definição do senso comum e de eleição de bons exemplos que se advoga em determinadas coisas são sempre trazidos bons exemplos ao novo e maus ao velho. Então, isso produz uma rotatividade de doutrinas, mas nenhuma delas comprovadamente superior à anterior.

O resultado deste processo é que o argumento normativo tem sempre um caráter retórico, não existindo qualquer base para afirmativas de que um argumento é definitivo, ou de que uma doutrina seja superior.

Mas apesar do reconhecimento de que, de alguma forma, estamos todos nós trabalhando mais na esfera da retórica e menos na da realidade, esse debate político institucional e administrativo que surge, nos anos 80, nos países industrializados e, nos anos 90, nos países em desenvolvimento, esse novo modelo de reforma nos trouxe de algum modo um novo enfoque ou a necessidade de buscar esse novo enfoque para a atuação dos governos, da administração pública e da sociedade.

A reforma tem de estar baseada em três pilares: governo, administração pública e sociedade. Este enfoque se pauta pela visão da referência do Estado como um processo que se destina não apenas a apoiar as ações voltadas unicamente para o governo, mas que envolvam outros atores políticos e sociais que estimulem a participação das esferas subnacionais, do setor privado, dos estados e municípios, seja lucrativo ou não, e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas.

Tudo isso tem sido colocado como tema novo e apresentado como um paradigma único a ser seguido, especialmente pelos países em desenvolvimento, mas eu quero questionar de novo se é uma paradigma único. E aí surgem alguns problemas, para os quais não se está prestando bastante atenção; um deles é que as reformas e tudo que há em relação a elas deixam claro que defendem um objetivo ideologicamente neutro e de difícil contestação, ou seja, elas defendem uma gestão mais eficiente do setor público. Nada mais neutro, portanto; pode-se estar à direita, à esquerda, ao centro, não importa, é algo que passa acima de qualquer ideologia e que ninguém pode contestar. Não se pode defender o modelo velho, reconhecendo sua ineficiência .

De toda forma, esse gerencialismo, como o novo modelo é chamado, seja como doutrina, seja como ideologia administrativa, tem enorme sucesso, e é interessante observar que esse sucesso, embora não estando ligado a nenhuma comprovação empírica de seus pressupostos, tem sido muito bem aceito. E a outra questão é

que tem-se absorvido essas reformas como tendo sido uma só, quando na verdade há três modelos que concorrem entre si.

O primeiro deles é o chamado “escolha pública”, que já gerou uma teoria que tem toda uma influência dos economistas e que quer dizer o seguinte: quanto menos o governo interferir melhor, não por nenhuma razão ideológica, mas porque uma das premissas dessa teoria chamada de “escolha pública” é a seguinte: uma máxima que eles têm de que políticos, burocratas e eleitores são movidos pelo auto-interesse e, ao serem movidos, tornam-se maximizadores do orçamento público. É uma teoria muito sofisticada, não é nenhuma brincadeira, eles são muito livres, pegam aqueles modelos matemáticos, econométricos e aquelas formalizações todas para impressionar, e, ao longo do tempo, eles vão mostrar o orçamento público inchando, e a razão disso, no dizer deles, é que burocratas, políticos e eleitores estão sempre querendo aumentar o orçamento público, exigindo mais direitos e privilégios.

Um paradigma que algumas comunidades locais americanas estão experimentando é o da “escolha pública”, que propõe o seguinte: que a administração pública crie uma montanha de municípios, quanto mais melhor, o que contradiz certas bandeiras mesmo dentro do modelo da “escolha pública” que são contrárias à criação de municípios. Mas os que são favoráveis alegam muitas razões para a criação desses muitos municípios: que um vai concorrer com o outro na prestação de serviços; que se uma família ou uma pessoa busca os serviços públicos e se for o caso de escola para os filhos, por exemplo, ela vai preferir um município que priorize a questão da educação; se for idosa, vai buscar o município que tenha melhores programas para os idosos, se for pessoa preocupada com a violência, vai buscar um lugar onde a ênfase seja a segurança pública; se está preocupada com o meio ambiente, vai escolher para morar um município onde não haja fábricas, caso haja, tenham equipamentos adequados que impeçam a poluição do ar, dos rios etc., enfim, todos têm escolha.

Nesse modelo da “escolha pública”, as pessoas adeptas da criação de muitos municípios alegam que eles podem concorrer entre si para atrair o morador que, na verdade, é o contribuinte que vai financiar as ações públicas.

Há uma frase desses adeptos da proliferação de municípios: “o eleitor vota com os pés”, o que eles traduzem da seguinte forma:

o eleitor vai morar onde lhe oferecem o melhor. Acho que questiona-se essa teoria com um tiro só.

Nós sabemos que nos países em desenvolvimento essas alternativas não são possíveis, não se tem uma cesta de escolhas de onde ir morar. No Brasil, por exemplo, nossa decisão de morar é absolutamente condicionada pelo trabalho, o que decide é a questão do emprego. Não podemos comparar nossa sociedade com a dos Estados Unidos, um país onde há grande descentralização da economia e as oportunidades de emprego são muito maiores do que as nossas.

O paradigma do segundo modelo é o que ficou muito conhecido no Brasil por intermédio de Osborne e Gaebler, em seu livro “Reinventando o Governo”, no qual ele apresenta o chamado Governo Empreendedor. Por esse paradigma esse governo seria o que se pauta pela inovação, pelo risco, pelo trabalho em equipe, pela orientação pelo cliente, pela queda de hierarquia e por programas de qualidade.

O terceiro modelo é o pós-burocrático, foi desenvolvido por um americano chamado Barzelay, e é, na verdade, mais um modelo de gestão de política pública do que de mudança radical na administração pública. Ele visa alterar o comportamento dos atores governamentais, aumentando o poder discricionário dos administradores públicos, aproximando-os do executivo privado, mas submetendo-os ao controle de resultados.

A respeito desses três modelos, o que poder-se-ia dizer de tudo que estamos vivenciando de reformas no Brasil é que temos muito pouco a usufruir da “escolha pública”, ninguém pode estar se mudando daqui para ali, não é a nossa realidade, e não seria de bom senso, portanto, implantarmos esse modelo, como foi feito nos Estados Unidos e se tornou a marca do governo americano. Mas estamos tendo pontos implantados do modelo empreendedor de Osborne/Gaebler e um pouco do modelo pós-burocrático de Barzelay.

Está havendo alguma diferença nessas implementações, e eu diria que todas as políticas que o Estado da Bahia tem feito em suas administrações públicas estão mais voltadas para o modelo do “Governo Empreendedor”, enquanto no governo federal a proposta tem sido mais gerencialista.

Outro ponto em relação às reformas é que cada país tem um *timing* e uma prevalência de questões um diferente do outro. Há uma pesquisa muito interessante feita em oito países em desenvolvimento e que conclui o seguinte: não há blocos de reformas nesses países; no México e no Brasil, as reformas teriam caráter mais gerencialista; no leste da Europa e na Argentina, as reformas têm se concentrado fortemente nos servidores públicos; no Chile, Tailândia e Coréia do Sul., elas enfatizam a democratização, a existência de vários conselhos com a participação da comunidade.

Um terceiro ponto de leitura crítica dessas reformas é que podemos dizer que já existe alguma base para questionar-se os argumentos dessas reformas. Em primeiro lugar, são propostas que oscilam entre níveis excessivamente teóricos e normativos, como são os da “escolha pública”, e níveis excessivamente pragmáticos, como são os do “governo empreendedor”.

Em segundo lugar, são propostas que não primam pelo rigor metodológico na medida em que suas justificativas se baseiam apenas em casos considerados como fracassos do setor público comparados com êxitos do setor privado, seja ele burocrático ou não. Toda essa literatura a que teremos acesso vai nos dizer aqui da Bahia “vejam como o governo fracassou nisso ou naquilo, os indicadores da educação, da saúde não melhoraram, e comparem com os êxitos em uma série de casos, o Projeto Axé, por exemplo,” e será dada toda ênfase nas premiações da Fundação Ford aos municípios brasileiros, ou da ONU com as chamadas *best practices*, são sempre escolhas do sucesso, não são discutidas as dificuldades que permanecem, não vêm à tona os graves problemas que não foram enfrentados e que se avolumam. É, portanto, o que temos de mais problemático com as reformas: só são passados os êxitos do que é relativamente provido pelo setor privado, pela sociedade ou pelas ONGs, só mostrando os fracassos do que é absolutamente do setor público.

Em terceiro lugar, essas propostas enfrentam problemas extremamente complexos e com particularidades de cada país, o que faz ser preciso muito cuidado com respostas globais. E da mesma forma que essas propostas se baseiam em premissas que não são universais, não se pode afirmar nada, dizer de que maneira as reformas estão sendo feitas em todos os países. — isso não está

acontecido em hipótese alguma. Entre os países do Primeiro Mundo, as reformas não foram adotadas na Alemanha, no Japão, na França e na Espanha; do chamado Terceiro Mundo, a Índia tem resistido firmemente, entre outros.

Não queremos fazer nenhum julgamento nem comparações de quem está melhor, queremos apenas questionar o que nos tem sido passado como modelo único, que todos os países bem sucedidos estão adotando essas reformas; queremos dar notícias muito rápidas sobre países que as estão fazendo plenamente: Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos; esses países começaram as reformas em momentos diferentes e o conteúdo delas também é bastante diferente, com exceção de uma agenda que é absolutamente comum: a questão da gestão financeira, que é adotada pelos cinco. E o *timing* desses países nessas reformas é também diferente, com exceção da Nova Zelândia que entrou nelas da noite para o dia.

Abrindo um parênteses, nesse sentido o Brasil entrou de forma gradual, diferente da Argentina, que, como sabemos, fez tudo de uma vez. E agora voltamos às notícias dos cinco países mencionados: na Austrália a reforma é concentrada na gestão financeira, nos mecanismos de controle financeiro, gastos, ajustes fiscais — é o que predomina. No Canadá a mesma coisa, também concentrado na gestão financeira adotou medidas no sentido do sistema de mercantilização dos serviços públicos, a venda desses serviços, em geral, através de *vouchers*; por exemplo, se a pessoa tem direito à saúde ou o filho tem direito à educação, o governo dá o *voucher* e o cidadão vai escolher onde vai usá-lo, se procura esse ou aquele médico, se vai a esse ou aquele hospital ou, no caso dos filhos, escolhe em que escola vai matriculá-los, se numa escola absolutamente pública, ou numa gerida pelos pais e mestres, ou numa gerida apenas pelos professores, ou numa particular. Não houve nenhuma mudança na legislação canadense tanto no setor público como no privado, mas houve demissões no setor público. Foi feita também no Canadá a agregação dos órgãos públicos, o que, aliás, no Brasil é muito adotado quando se pensa em reforma — juntam-se vários órgãos sem querer avaliar os problemas, as diferentes culturas, as diferentes histórias, os diferentes objetivos.

Nos Estados Unidos, essas reformas concentram-se muito mais nas experiências que estão acontecendo nos governos estaduais e municipais do que propriamente no governo federal. Claro que o governo federal carrega a grande bandeira da ênfase na gestão financeira, do compromisso de acabar com o déficit do orçamento; houve, também, demissões no setor público — que, paradoxalmente, contou com o apoio dos sindicatos —, e houve vários cortes nas despesas federais, mas muitos desses cortes foram derrubados pelo Congresso.

O caminho das reformas na Grã-Bretanha é o mais longo da História, e a experiência do país nesse sentido é muito interessante. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra não era mais a dona do mundo e, nos anos 70, à chegada de Margareth Thatcher ao poder, o país está em grande depressão, vendo que suas finanças públicas não tinham para onde expandir-se — e a poderosa Inglaterra do século XIX é obrigada a recorrer ao FMI. Se para nós, até hoje, é motivo de muita humilhação recorrer à essa entidade, pode-se imaginar o que foi isso para a sociedade inglesa... E, a partir desses mesmos anos 70, a Inglaterra vem caminhando, gradualmente, no sentido de promover as reformas; mesmo agora no governo Tony Blair, apesar da mudança de partido e a volta dos trabalhistas ao poder, não tem acontecido fortes mudanças na implantação dessas reformas. A grande mudança foi o poder dado ao Ministério da Fazenda como é o caso do Brasil, que adotou o exemplo. O modelo Bresser é inteiramente copiado do modelo inglês. O servidor público que presta serviço hoje é obrigado a divulgar suas metas.

Chegamos à Nova Zelândia, país-vitrine do que acontece com as reformas. Tive oportunidade de encontrar em vários lugares a ex-Ministra da Fazenda da Nova Zelândia, que anda pelo mundo cheia de entusiasmo fazendo propaganda da reforma em seu país, a mais radical do planeta. Entretanto, avaliações bastante sensatas concluem que a concentração de renda aumentou muito e o desemprego tem acontecido em larga escala, crescendo cada vez mais a pobreza. No início dos anos 70 a Nova Zelândia havia extirpado a pobreza do seu território... Mas os resultados econômicos são extremamente positivos, não há dúvida de que a Nova Zelândia é um sucesso econômico.

Para amenizar esta minha visão triste da reforma e não parecer que sou contra tudo que está acontecendo, afirmo que ela vai trazer benefícios, mas serão demorados. E de toda forma não se pode deixar de constatar que, ao diminuir todo e qualquer gasto público, a Nova Zelândia jogou na pobreza um segmento de sua população que não estava nela, aumentando ainda mais a concentração de renda. Mas isso não tem sido privilégio da Nova Zelândia, hoje todos os países do mundo estão passando por tendências à concentração de renda e ao crescimento da pobreza. É dito também que ainda é cedo para se saber se o crescimento econômico da Nova Zelândia é sustentável, se vai seguir adiante; parece-me que é algo para se acompanhar. E é interessante o debate que acontece hoje nesse país, que é chamado de contratual, ou seja: tudo que ali se discute hoje é o que teria acontecido no país se as reformas não tivessem sido feitas. Os que são contra acham que não teria aumentado a pobreza nem a concentração de renda, os que são a favor dizem que isso teria acontecido da mesma forma, que as finanças públicas do país não davam mais para manter o Estado do Bem-Estar Social, um Estado daquele tamanho todo. Tudo o que falamos anteriormente que tem acontecido nos outros países, aconteceu na Nova Zelândia num piscar de olhos. Nenhum servidor público dali tem mais estabilidade, ele tem um contrato de resultados, de metas.

No caso da América Latina, o objetivo dessas propaladas reformas parece bastante claro. Não se tem dúvida de que esses países, especialmente o Brasil, estão dizendo que querem adaptar-se às novas condições da economia mundial, às restrições fiscais que estão aí, todos querem ser *global players*. No Brasil, é dito a todo instante: nada de se ficar acusando o presidente Fernando Henrique de viajar tanto porque gosta de viajar... Particularmente, eu acho que há toda uma tentativa de o Brasil ser de fato um jogador com chances nesse mundo global. Para cumprir essa agenda, esses países da América Latina precisam de uma pauta de políticas muito parecidas. Políticas voltadas para a diminuição das funções governamentais, cortes nas despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, além das privatizações, desregulamentações e descentralização. E no seu conjunto essas políticas são chamadas de ajuste fiscal, reforma estrutural ou reforma

orientada para o mercado. Alguns chamam de reforma neoliberal, acho que não é o nome apropriado, depois podemos discutir isso.

Então, seja qual for o rótulo, essas reformas exigem tentativas de revisão do papel desempenhado pelo governo de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais. No seu conteúdo político administrativo, essas reformas ficaram conhecidas como novo gerencialismo político.

Finalmente, chegamos ao Brasil. Como se sabe, aqui as reformas foram introduzidas por Collor e seus resultados incipientes, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em torno do servidor público, os famosos “marajás”, considerados os principais responsáveis pelas grandes mazelas do Estado. Itamar Franco não deu muita importância ao tema das reformas, mas introduziu o principal elemento de sustentação e justificativa dessas reformas: o Plano Real. Sem isso, seria muito difícil vender à sociedade brasileira a necessidade dessas reformas. E foi o governo Fernando Henrique que deu esse formato definitivo e conceitual da reforma do Estado, por intermédio da militância do então ministro Bresser Pereira, via Ministério da Administração e da Reforma do Estado, o já extinto MARE. Restam poucas dúvidas de que as propostas das reformas foram bem aceitas tanto pela coalizão política, base de sustentação para o governo Fernando Henrique, como pela sociedade em geral. E as explicações para essa aceitação quase unânime estão na capacidade que essas propostas de reforma tiveram para fazer uma forte e positiva associação entre a reforma e a crise fiscal do Estado. Todos nos lembramos de que era uma expressão corrente, a toda hora nos referíamos à crise fiscal.

Um segundo ponto a ressaltar é que houve, também, uma forte e positiva associação entre as reformas e a continuidade do sucesso do real; e o tempo todo Bresser passava isto: “para que o real continue sendo sucesso, é preciso que sejam feitas as reformas da Administração Pública.” E o terceiro ponto é a promessa que havia de que as reformas tornariam os serviços públicos eficientes, aquele objetivo ideologicamente neutro, de que já falamos, e que ninguém pode ser contra. Com as reformas estariam resolvidos os constrangimentos fiscais do Estado, desapareceria o fantasma da inflação e os problemas de eficiência, efetividade e democratização

do setor público seriam sanados. Enquanto Collor quis associar as reformas a aspectos negativos, a coalizão de Fernando Henrique fez exatamente o contrário: associou as reformas a aspectos absolutamente positivos: eficiência do setor público, fim da inflação, proposta de retomada do crescimento, enfim, construiu uma retórica de valores muito positivos, e, assim, gerou-se essa retórica de superioridade de um novo formato de administração pública diferente do formato anterior. E o que fica popularizado como esse formato anterior é uma administração pública burocrática permeada de interesses particularistas, clientelistas, pouco universais, que atendia a pouca gente, a população continuava nas filas, não se conseguia educação, saúde etc., uma administração extremamente expansionista que só fazia gastar e não dava respostas à comunidade. Como resultado dessa retórica muito bem construída passamos a aceitar tudo que vem das reformas.

Como eu já falei antes, a reforma foi dividida em dois estágios: o primeiro: privatização, descentralização, desregulamentação etc., o segundo: construção de capacidade administrativa institucional, com todas as complexidades que isso traz e não sendo excluído o primeiro estágio.

De qualquer modo, quero fechar essa parte de visão crítica da reforma com algumas respostas provisórias do que estamos vivendo. O fato é que não podíamos mais sustentar o modelo anterior, gostássemos ou não, ele não dava respostas aos problemas que a administração pública tentava enfrentar. Outro ponto que eu gostaria de levantar é que, nos caminhos para enfrentar os problemas dessa velha administração pública baseada nos postulados weberianos da hierarquia e do mérito, não são todos os países que enfrentam esses problemas gerencialistas como o nosso.

Vamos tentar resumir esses detalhes numa análise rápida dos principais pontos da reforma no caso do Brasil. A meu ver, o mais importante é a descentralização, que significa transferir poder para o setor privado, para as organizações não governamentais, para os estados e municípios. Do ponto de vista dos estados e municípios, sabemos que houve uma descentralização tributária, que eles estão tentando ter um papel mais atuante, muito mais importante na vida das populações do que tradicionalmente fizeram até aqui.

As eleições locais deste ano mostraram a importância disso, uma visibilidade bem clara dos governos municipais, uma aproximação do eleitor com o que está acontecendo de bom e uma rejeição ostensiva à uma série de más práticas habituais de muitos governos municipais, aquela velha prática de que se não prestar os serviços fica tudo por isso mesmo. Estas últimas eleições trouxeram toda uma resposta do eleitor, sinalizando que ele precisa do seu município e quer que ele seja administrado de forma diferente do que foi até hoje.

Mas essa descentralização, como sabemos, foi modificada de forma absolutamente descoordenada, sem qualquer tentativa de criar condições necessárias para que os estados e municípios que estão lá na base da pirâmide da receita tributária conseguissem o mínimo de capacidade para implementarem essas políticas que lhe estão sendo delegadas pela reforma, que são políticas muito sensíveis de se pensar a longo prazo nos cidadãos, o que tem tudo a ver com o futuro do país, cujas bases são educação e saúde.

Contraditoriamente, uma espécie de paradoxo, o que acontece no final dos anos 90 é que há uma tentativa do governo federal, aliás bem sucedida, de voltar a centralizar os tributos, o que tem penalizado muito alguns estados e municípios, que têm ficado fora das decisões do governo nesse sentido.

No que se refere à descentralização, ora estamos diante de boas notícias, ora de algumas preocupantes.

Quanto à descentralização para o setor privado, acho que é preciso estar-se muito atento para dois pontos muito importantes: o primeiro é que toda a transferência de patrimônio e bens tem sido feita com forte financiamento público; dinheiro do BNDES está sendo usado na maior parte das privatizações, e também dos fundos de pensão, e é preciso então que seja esclarecido quem é esse setor privado. O segundo ponto é ficar bem esclarecido se o modelo dessa reforma é concebido no sentido de ser aberto para o setor privado com o objetivo real de aumentar a concorrência e com isso o cidadão-cliente ter mais alternativa de escolha. Porque o que está acontecendo é exatamente o contrário à concepção que o modelo original indica. A competição parece-nos bastante escassa e o cidadão-cliente prejudicado,

O terceiro ponto focaliza as famosas ONGs; até mesmo o Banco Mundial reconhece que é um risco muito grande confiar-se demais nas ONGs. Para ilustrar isso temos, de forma óbvia e explícita, o exemplo das ONGs ambientalistas na Amazônia: com a abertura do Leste Europeu, são mostrados os problemas com o meio ambiente existentes naqueles países e, em seguida, vemos os compromissos do mundo financeiro, econômico e empresarial sendo transferidos para essa parte do planeta, e as ONGs simplesmente debandaram da Amazônia. O pessoal do Meio Ambiente daqui está apavorado, porque agora não se tem ação do governo nem de ONGs na Amazônia. A região ficou nessa pauta internacional até o início dos anos 90, quando eles diziam que nós éramos predadores irresponsáveis — eu cheguei a ver na Inglaterra desses adesivos de carros com os dizeres: “se você gosta da Floresta Amazônica, mate um brasileiro...”. Repetiam por toda parte que éramos devastadores e predadores irresponsáveis e que o mundo ia morrer sufocado se não viessem em socorro — não sou dessa área, mas não há indicações de que a Amazônia foi reflorestada, e simplesmente a agenda internacional não toca mais nessa questão, o pouco dinheiro deles agora é para o Leste Europeu.

E falando ainda na descentralização, associado a ela, apareceu um conceito muito caro ao Banco Mundial e ao BID, que é o da governança ou do bom governo, que quer dizer o seguinte: se na velha administração pública a autoridade para prestar serviços públicos era quase que exclusivamente do governo isso muda a partir dos anos 80 e 90, quando impôs-se a máxima seguinte: vai fazer quem fizer melhor. Temos o exemplo aqui na Bahia: se o Axé cuida melhor da criança e do adolescente em situação de risco, então o Axé vai ter autoridade para administrar o problema; se o governo da Bahia não tem essa capacidade, essa competência, é melhor deixar para o Axé.

A princípio, esse conceito da governança é um conceito muito atraente: vai fazer quem fizer melhor, e ele é também ideologicamente neutro, ninguém pode ser contra quem vai fazer melhor. Mas em torno desse conceito da governança gira o problema do controle, quem controla quem. E como essas propostas que vêm desses organismos multilaterais são propostas fracas, não

vamos pensar que os burocratas e técnicos do Banco Mundial e do BID são meninos amarelos, não são mesmo, são muito bem treinados, e eles propõem uma forma de controle interessante, mas que surpreendentemente não demos importância. Em todos os documentos do Banco Mundial e do BID é enfatizado que a questão do controle é fundamental para a governança; tudo bem que vai fazer quem faz melhor, mas como fica o controle disso? A proposta deles é que toda prestação de serviço na linha da governança seja feita em rede, ou seja, um controlando o outro. Então os projetos Axé, Abrinq, do Banco Itaú, do Ayrton Senna, etc., todos em rede, de certa forma todos controlando, fiscalizando o dinheiro que cada um recebe e onde está aplicando, reunindo-se sistematicamente, trocando experiências etc..

Mas sabe-se que essa relação em rede só aconteceu até agora na área da criança e do adolescente; nas demais áreas, como saúde, meio ambiente, não temos conhecimento de que estejam trabalhando em rede. Se nós contribuintes vamos pagar, é preciso que haja um controle de como nosso dinheiro está sendo gasto. É tudo muito atraente, muito interessante, mas é necessário enfatizar-se muito a questão do controle. O Banco Mundial enfatiza, mas nós aqui não damos a devida importância.

O terceiro ponto da agenda da reforma é a participação do cidadão. E aí, como sabemos, vêm as experiências, todas as boas intenções, os jargões normativos: “o cidadão precisa participar, dizer o que ele quer”, “ele é que sabe melhor”, “ele é que está perto do problema”, etc.. E com isso foram criados todos os conselhos comunitários que são vistos por aí. A experiência desses conselhos precisa de mais tempo, mas os primeiros relatos não são nada animadores; para começar por aqui há mais conselhos do que gente. Alimento e nutrição têm quatro conselhos, saúde tem não sei mais quantos, educação tem dois. Quem recebe recursos do PRODUS, da maior parte dos fundos sociais, do Banco do Nordeste, financiamentos do Banco Mundial e do BID também precisam ter conselhos. E os primeiros trabalhos feitos referentes a isso avaliam esses conselhos no seguinte sentido: há uma inflação exagerada de conselhos e que há um controle muito grande ou mesmo uma manipulação dos prefeitos sobre eles; em geral a esposa, a filha, a

irmã do prefeito fazem parte desses conselhos, ou então existe apenas uma formalidade e as pessoas que fazem parte não participam das decisões, fazem apenas figuração — já estão sendo divulgados pela mídia os problemas de corrupção que vêm ocorrendo nesses conselhos e já existe no Congresso uma tentativa de CPI para apurar desvios nos recursos do FUNDEP, que como são altos estão expostos a muitos assaltos por baixo do pano. Não é que o conselho em si seja ruim, mas é preciso olhar-se sempre para o fato de que estruturas e instituições não geram soluções por si só.

O quarto ponto dessa nova agenda das reformas é a mudança da organização burocrática. E sobre isso o Bresser já disse tudo, inclusive que copiou do Banco Mundial; fez a proposta de uma nova organização burocrática em que as funções administrativas são divididas em três grandes funções: as estratégicas não competitivas, cujos resultados são difíceis de mensurar: o caso da administração da justiça, da segurança externa e a arrecadação de impostos. Na segunda divisão, a da organização burocrática, estão os serviços passíveis de alta concorrência: telecomunicações, geração de energia elétrica — segundo o Banco Mundial esses serviços deveriam ter uma provisão privada e na impossibilidade disso haveria um misto de provisão pública e privada, hoje chamada de “quase mercado” — expressão que vem do jargão do Banco Mundial — onde há uma convivência de público e privado nesses serviços que são passíveis de alta concorrência. E a terceira divisão de funções abrange os serviços em setores das agências públicas não necessariamente competitivos, mas passíveis de medição de performances e que devem ser submetidos a controles de resultados, com fortalecimento de mecanismos de participação, serviços esses que devem ser terceirizados, preferencialmente para empresas privadas e para ONGs.

O quarto ponto da agenda das reformas enfoca as agências reguladoras, mas vou poupar vocês de falar nelas aqui porque estou sabendo que já houve muitos seminários sobre o assunto. Particularmente eu acho que está sendo trazido para essas agências apenas parte do setor público, tudo feito muito rápido, com pouco aprofundamento da discussão a respeito, e toda vez que o consumidor tentar valer-se dessas agências não vai sentir nenhuma

grande diferença no tratamento do serviço anterior. Eu mesma já tentei duas vezes e constatei isso. Deixando este assunto de lado, vamos adiante.

Há um outro ponto bastante importante da agenda, que é o chamado “Governo Eletrônico”. Assim como há o comércio eletrônico, agora vamos ter o governo eletrônico. Isto é, o que mais afeta a concepção weberiana de servidor público. A concepção que implementa decisões políticas tomadas por políticos eleitos é um dos pilares da democracia ocidental dita moderna. Na matriz da fôrma procedimental da democracia é assim que se concebe o funcionamento da administração pública: existem políticos eleitos e existe uma burocracia que implementa decisões tomadas por esses políticos, mas infelizmente nós discutimos pouco essa relação: administração pública e democracia.

Desde os anos 50, isso não é novo, a concepção de servidor público vem passando por mudanças graduais e se acentuaram com o surgimento e crescimento dos sistemas de computação nas tarefas administrativas. E esse crescimento tem implicações no funcionamento da democracia. Os defensores do “governo eletrônico” vão argumentar que esse novo formato permite melhorar a implementação de políticas que são decididas e facilitar o acesso dos cidadãos aos governos e administrações públicas; alguns vão até mais longe, vislumbrando uma nova forma de democracia direta através da tecnologia, onde os governos locais abririam seu processo decisório aos cidadãos, que poderiam participar de tudo pela via eletrônica, ter acesso aos projetos, podendo opinar, debater, e assim se consubstanciaria o processo de democracia direta, aquela que foi concebida e introduzida pelos gregos, que com o tempo veio a se tornar impossível num mundo complexo, massificado, etc... E agora esses defensores do “governo eletrônico” dizem: “olhem aquele velho sonho da democracia direta, aquele sonho perdido pode ser retomado agora pela via eletrônica... Já os que são contra vão dizer exatamente o oposto, vão comparar o “governo eletrônico” com a chegada do famoso grande irmão que tudo vê, tudo controla.

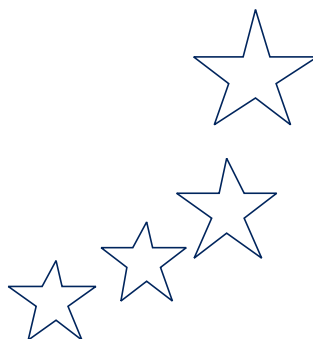
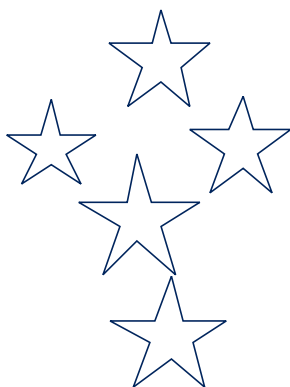
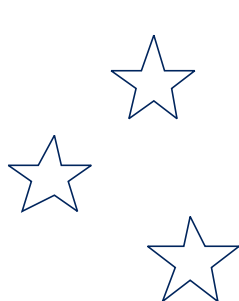
Bem, eu quero fechar essa parte mostrando como os caminhos do governo eletrônico podem ser muito mais plurais do que

pensamos. Nós já temos experiências na Fazenda, onde, por exemplo, já estão fazendo várias coisas em que é dispensado o contato direto com o contribuinte; nós da classe média brasileira já podemos declarar o Imposto de Renda via Internet. E virá a fase mais avançada, como já acontece em vários países, em que vamos pagá-lo com cartão de crédito. E existem nesses países outras experiências, como tirar passaporte, carteira de identidade por via eletrônica. Esse novo tipo de serviço cria um novo servidor e uma nova administração pública muito diferentes dos que tivemos no passado; via eletrônica, o servidor, o fiscal da Fazenda, por exemplo, fica incógnito. Ao mesmo tempo que, de um lado, temos o servidor público desconhecido, com quem o cidadão se comunica apenas via Internet, há, do outro lado, aquele que está cada vez mais próximo da comunidade, existindo uma interação, inclusive emotiva, fortíssima, que não havia no passado.

Tentando abordar um pouco mais o assunto, quero dizer o seguinte: acho que estamos realmente vivendo uma nova administração pública e, da mesma forma que temos mudanças profundas em algumas coisas e nenhuma em outras, há coisas proveitosas e outras a que é preciso estar-se muito atento. E podemos concluir que os caminhos da administração pública neste novo paradigma e neste novo século serão, provavelmente, muito mais plurais e diversificados do que aqueles que temos tentado ver como os de um governo que se afasta completamente do cidadão, que não tem face, que vai operar tudo eletronicamente, que vai ser o grande irmão distante, mas nos controlando o tempo todo.

Ética no serviço público
A ética nas organizações

Elizete Passos



Nos últimos anos tenho recebido muitos convites para ministrar cursos de ética em instituições públicas e privadas e ao prepará-los tenho me deparado com grande dificuldade para encontrar material didático adequado. De um lado, encontramos livros e textos escritos por filósofos, e nesse caso estou me referindo aos clássicos, que nem sempre tratam da temática com clareza — se pegarmos, por exemplo, um clássico como Kant, em *A Crítica da Razão Prática*, vamos ver o quanto é difícil ler esse filósofo; se tentarmos Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*, a mesma coisa —, e não era o caso de estudar esses clássicos, quando a demanda consistia em tratar o assunto de forma prática, refletir sobre nossa realidade e entender de que maneira nos comportamos nela. De outro lado, encontramos pessoas que vêm escrevendo sobre a ética nas organizações, mas sem uma formação filosófica, e a mesma sendo tratada como código, como regras, como normas, de maneira extremamente formal, sem o significado filosófico, o que também não satisfaz, uma vez que a ética é, acima de tudo, uma disciplina filosófica.

A minha convivência com o ensino da ética é longa, entretanto, o livro *Ética nas Organizações* é a minha primeira experiência de estar sistematizando sobre ética nas organizações. Dele vou apresentar aqui o quinto capítulo, intitulado *Ética no Serviço Público*, antes, porém, quero tratar rapidamente de alguns conceitos básicos.

Nós sabemos que todas as pessoas têm uma idéia do que seja a ética, pois no dia-a-dia agimos sob sua influência, mesmo quando não refletimos sobre nossas ações elas são permeadas por valores e tudo aquilo que fazemos, todas as decisões que tomamos se dão a partir de valores. Dessa forma, nossas ações são sempre orientadas por uma base valorativa e, conseqüentemente, por um comportamento ético. Há uma relação muito forte entre forma de agir e costume, o que implica em dizer que a nossa forma de agir com as outras pessoas tem influência da cultura. A pergunta básica da ética é: como devo me comportar na relação com outras pessoas? Podemos acrescentar que na relação com os animais e com o meio ambiente o nosso comportamento ético deve ser o mesmo, porque cuidando dos animais e do meio ambiente, por extensão, estamos cuidando também do ser humano e da sua sobrevivência no planeta.

O ponto básico da ética é discutir a relação entre os seres humanos e é por isso que há uma grande articulação entre o costume e a forma de agir. Essa articulação entre o costume e nossa forma de agir com os outros vem do fato de cada sociedade criar os seus valores a partir dos seus interesses e das suas necessidades. Os nossos valores, a forma como nos relacionamos com outras pessoas, com o meio ambiente, com os animais resultam da cultura em que estamos inseridos. Por exemplo, a forma como o velho é tratado em nossa sociedade ocidental é diferente de como é tratado em sociedades orientais. Aqui ele é tomado, quase sempre, como alguém que atrapalha, um estorvo que a família não sabe bem o que fazer com ele, mesmo quando se sabe que a aposentadoria dos velhos está sustentando muitas famílias. Em outras culturas, como as que citamos ele é sinônimo de sabedoria e é tratado com todo respeito e toda consideração. Queremos com isso afirmar que cada cultura cria os seus valores e dessa forma define as relações entre os seres humanos.

Não vou me deter neste assunto, é uma longa discussão; no primeiro capítulo do livro eu passo o tempo inteiro nela e ainda me alongo um pouco no segundo ao andar pelas principais doutrinas filosóficas, passando por Aristóteles, por Platão, indo à Idade Média, com São Tomás de Aquino, Santo Agostinho, seguindo para a modernidade, com Kant, Espinosa, e chegando à contemporaneidade, com Sartre e Simone de Beauvoir — estando tudo isso dentro dessa preocupação de discutir os principais conceitos. Em razão do nosso tempo restrito que temos e dos objetivos dessa fala, não podemos nos aprofundar, mas eu gostaria de que, pelo menos, ficasse uma idéia, um conceito de como discutimos a ética. E quero deixar bem claro que eu não a entendo — o meu trabalho confirma isto — como sendo apenas códigos e princípios que devem rigidamente orientar o comportamento das pessoas. A ética precisa ser muito mais do que lei, ela é colocada como a ciência que estuda o comportamento moral dos indivíduos na sociedade. Ela não estuda o comportamento estético, nem o comportamento econômico, ela estuda o comportamento moral, a forma como as pessoas se relacionam e se comportam, ela é reflexiva, teórica e é por isso que a ética é entendida como uma ciência.

Os valores morais expressam uma cultura, e cada sociedade edifica suas normas a partir das suas crenças, do seu modelo social e da sua formação econômica. E ainda para fechar esses conceitos, colocamos que desde o início a ética foi tida como “a morada do homem” como o abrigo protetor. Vejam que imagem bonita, um abrigo protetor. É uma metáfora que define bem a ética como condição de sobrevivência e de convivência social. Imaginem o que seria de uma sociedade que não tivesse princípios e normas para orientar a conduta das pessoas, normas que precisam estar interiorizadas nos indivíduos. Seria uma sociedade em que cada um faria o seu caminho, sem se preocupar com o outro. Esses princípios e essas normas são “o abrigo protetor”, no sentido de dizer quais são os limites. E esses limites são colocados exatamente pela ética. O nosso direito termina onde começa o do outro, diz-se no dia-a-dia. É nesse sentido que para Jean-Paul Sartre “o inferno são os outros” — os outros limitam a liberdade.

Insisto em afirmar que a ética não pode ser reduzida a códigos, prescrições e normas, é fundamental que ela seja uma forma de ser no mundo, que esteja comprometida com a dignidade do ser humano e com a justiça social.

Muitas vezes, tem-se a tendência de confundir a ética com o moralismo, e nisso fica-se regulando o comprimento da saia da mulher, tomando conta da hora que o casal vizinho acorda, etc.. Isso é absurdo e nada tem a ver com ética nem moral. Se a mulher não está causando nenhuma espécie de problema, se o casal acorda tarde porque assim a sua forma de vida permite, isso não deve em absoluto interessar a ninguém, a não ser que o casal tenha filhos descuidados, que não sejam levados à escola; aí é outro caso, há os filhos envolvidos, cujos direitos precisam ser respeitados. Caso contrário, a vida do casal não deve absolutamente preocupar ninguém. Isso é moralismo, e os moralistas gostam de ficar controlando o comportamento dos outros: a hora que saem, que entram, com quem. Um outro engano é misturar o aspecto legal com o ético, achando que são a mesma coisa. Não é assim: legal é uma coisa e ética é outra. O que existe é que as situações da área jurídica são também quase sempre da área da ética, mas são duas coisas diferentes, apesar de caminharem juntas. Entretanto, podemos ver muitas situações que são legais, mas não são éticas.

Aristóteles afirma que “a ética é uma segunda natureza.” Isto implica em dizer que não se pode ser mais ou menos ético, não se pode ser ético em um momento e em outro não ser. Não há o meio termo, ou se é ético ou não se é ético. Não se pode entender que um indivíduo seja ético no trabalho, onde ele sabe que se agir de uma maneira errada vai sofrer críticas e não será respeitado, mas ao entrar em casa trate mal e desconsidere a empregada doméstica, desrespeite a mulher e os filhos. Quando uma pessoa é ética, tem uma formação ética, não importa onde ela esteja, o seu comportamento será sempre o mesmo: pautado pelo respeito à dignidade do ser humano e pela justiça social.

É nesse sentido que queremos deixar aqui nossa mensagem: é claro que os códigos de ética ajudam, porque eles são o norte orientador, mas sabemos também que o código pelo código não garante de modo algum que o indivíduo aja eticamente. Não é por falta de códigos que temos uma sociedade tão injusta, com tantas e tantas pessoas vivendo abaixo da condição mínima de dignidade humana.

Isso não acontece por falta de códigos, temos a Declaração Universal dos Direitos Humanos há mais de cinquenta anos, todos os princípios básicos estão postos nela. E ainda temos códigos de ética das profissões, código de direitos da criança e do adolescente, enfim, temos muita coisa no papel, mas não tem sido o bastante. A verdade é que não adianta termos apenas códigos, pois eles só têm sentido se as pessoas tiverem uma formação em que tenham interiorizado que o ser humano é o ser supremo e como tal deve ser respeitado. Segundo Kant, o ser humano deve ser sempre o fim e nunca o meio. Não sendo assim, podemos ter os códigos escritos mais perfeitos e a prática ser outra.

Posto isso, quero destacar que a prática moral é exclusiva dos seres humanos porque pressupõe consciência e liberdade. Para que o indivíduo seja responsável pelo ato moral praticado, é preciso que esse ato tenha sido executado de forma livre e conscientemente. Se ele teve uma prática ou atitude em que não tinha consciência do que fazia não se pode responsabilizá-lo. A responsabilidade moral implica em escolha, em estar consciente. Isso é muito importante. Acho que agora podemos dirigir nossas

reflexões para a ética nas organizações, pois já temos um conceito de como estou tratando a ética.

Por muito tempo acreditou-se que a ética e o mundo do trabalho não se entrosavam, que era impossível pensar em ética quando estava em jogo a questão do lucro. Mas os ventos estão soprando em outra direção, nós estamos vivendo um momento em que se começa a vislumbrar outra paisagem. O nosso Diretor falou do assunto na abertura e a revista *Veja* desta semana traz uma matéria intitulada: “A hora e a vez da ética no mundo dos negócios”, onde mostra o resultado de uma pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas, onde as grandes empresas brasileiras, a exemplo de outras internacionais, admitem que a ética é indispensável no mundo dos negócios e precisa receber o mesmo tipo de atenção que é dispensada à formação técnica. Não adianta apenas terem profissionais preparados tecnicamente, é preciso que sejam bem formados eticamente. Está provado que uma empresa que investe nesses dois aspectos só tem a ganhar.

Se analisarmos bem essa caminhada das empresas ao encontro da ética, vamos ver que há nela uma relação com o próprio problema econômico. É pensando no retorno financeiro que essas empresas estão sendo impulsionadas a trabalharem com ética, a darem aos seus empregados melhores condições de trabalho, que os faça gostar do que estão realizando; elas sabem que o empregado satisfeito produz e rende mais, que ele passa a vestir a camisa da empresa. E vestir a camisa implica, principalmente, em interiorizar os valores da empresa; é preciso que a pessoa acredite que aquela forma de comportar-se é a correta e a melhor para ela. A imposição não leva a nada, ela se submete por necessidade, mas seu trabalho não rende. O melhor caminho é o da consciência da ação através da educação, da qual a ética faça parte. Isso assegura um comportamento considerado digno e ético.

Nesse sentido eu listei alguns dos principais problemas éticos que hoje em dia ainda vigoram no mundo dos negócios ou de uma organização. Entre eles: a ganância, a deturpação de relatórios e procedimentos de controle; às vezes acham que não é nada de mais acrescentar um dado ou excluir outro, ou então usar um texto escrito por alguém sem citar o autor. São atitudes anti-éticas, são

furtos, afinal, nem só objetos materiais são roubados, idéias também o são. É importante também lembrar o excesso de confiança no próprio julgamento, o ego maior que tudo: eu, eu e mais eu. Ninguém cresce sozinho, é muito importante trabalhar em grupo e valorizar as pessoas. O trabalho em parceria, em equipe impõe-se mais a cada dia, e como se ter parceiro ou equipe se não houver confiança, respeito e a segurança de que está se trabalhando com alguém em quem se acreditar?

Um outro ponto: a humilhação imposta às pessoas. Humilhação direta ou através de estereótipos, por exemplo: isso é coisa de mulher; isso é coisa de negro. São atitudes antiéticas, de desrespeito pelo outro, de desrespeito às diferenças. Todos somos diferentes, sim, e precisamos ser respeitados dentro dessas diferenças, sejam quais forem. Ser diferente não é ser desigual. É preciso que se reveja tudo isso. Há muita discriminação, com a mulher, por exemplo, paga-se um salário inferior ao do homem pelo mesmo trabalho; não são dados a ela cargos de projeção. Temos aqui, hoje, a presença de uma mulher que é uma Secretária de Estado, um posto altíssimo, mas trata-se de uma das poucas exceções; e quando a mulher chega a um posto alto precisa ser muito mais competente que o homem, exigem dela um esforço excepcional. Nós vivemos ainda uma realidade onde o diferente é interpretado como desigual e assim vêm as conseqüências: menor prestígio, menor salário, posição social inferior, menos respeito, enfim, são muitos os desdobramentos.

Outro aspecto, no que se refere à humilhação das pessoas, é a obediência cega à autoridade. Não estamos dizendo com isso que não haja hierarquia, mas como é que o indivíduo pode contribuir em seu trabalho se simplesmente não lhe é permitido que se posicione nunca? Se ele gosta do trabalho que faz e quer que a empresa ou organização cresça é preciso muitas vezes que se posicione, principalmente se está vendo que certos caminhos seguidos ali não terão bons desfechos. Ele faz parte da empresa, na hora em que não der certo ele vai estar incluído nisso. O silêncio pode ser uma forma de omissão e significa uma atitude moralmente condenável.

É o que a sociedade faz diante do problema dos meninos de rua: “lava as mãos”. Não temos nada a ver com meninos de rua,

nem com os favelados que estão por aí, é o que costumam dizer as pessoas. Toda a sociedade têm a ver, sim. É muito cômodo jogar-se toda a culpa no governo, “eu pago meus impostos em dia”, dizem. Claro que o governo tem o seu papel nisso e foi escolhido para desempenhá-lo, ele tem dinheiro para isso, mas todos nós fazemos parte dessa sociedade e temos nosso papel também. Se queremos uma sociedade melhor e menos violenta precisamos fazer a nossa parte. Fechar o vidro do carro para não ver o menino pedinte e simplesmente recusar-se a tomar conhecimento do que está em volta não vai resolver problema nenhum, é uma atitude de omissão. E eu me pergunto: como é que alguém pode viver feliz numa sociedade que não está bem?

Outro ponto a assinalar é a exploração do mais fraco. Há o ditado popular que diz que a corda sempre rompe do lado mais fraco, e é mesmo assim. Em geral, as pessoas não assumem seus erros e estão sempre descontando nos mais fracos. É claro que no mundo do trabalho não se pode estar errando, é preciso acertar, mas como somos todos humanos e falíveis os erros acontecem, então vamos assumi-los e tentar consertá-los, em vez de ficar jogando-os em cima daquele que tem menos meios de se defender.

Outra atitude inconveniente é a da falta de cooperação com outras áreas da empresa em que se trabalha, “o meu setor está ótimo, o outro eu não tenho nada a ver com isso...” É preciso pensar numa empresa como um organismo. Se todas as partes do nosso corpo não estiverem bem, nós não vamos estar bem. Assim acontece com a empresa, se funcionar bem somente em parte não vai ter um bom desempenho final. É preciso entender que todas as pessoas que fazem parte de uma empresa têm um papel importante, da moça ou rapaz que vai lá fazer a limpeza ao diretor maior, é preciso respeitar e dar a devida importância a todos. Outra prática censurável é substituir a competência e seriedade pela bajulação, que em geral é praticada por quem não é competente. Mas ser companheiro e solidário não é bajular. Passa-se a maior parte do dia no trabalho, se não for um ambiente de amizade, de solidariedade, onde a pessoa possa sentir prazer em estar lá, torna-se muito difícil a convivência. Faz-se necessário aprendermos a levar o prazer para o mundo do trabalho. Isso não vai em absoluto prejudicar a qualidade do trabalho, ao contrário, quando se está feliz com o que se está fazendo vai se

fazer muito melhor. Se a pessoa está se sentindo respeitada e qualificada no que faz ela é estimulada a fazer sempre melhor. É importante não perder de vista que o trabalhador é um ser humano com alegrias, tristezas, enfim com sentimentos, ele não é apenas razão, e tem que estar inteiro no mundo do trabalho.

Antes de entrarmos, exatamente, no quinto capítulo do livro, há uma outra coisa importante a lembrar: cada empresa é única, cada organização é única, cada uma tem suas características específicas e tem o seu *ethos*, no sentido de uma cultura. Quando um funcionário sai de um emprego para outro, fica sempre se lembrando de como as coisas funcionavam no anterior e costuma dizer: “mas lá no meu outro emprego era assim, e não assim...”. Cada organização tem uma cultura própria, é a partir daí que cada funcionário vai ter a sua forma de ser e de agir estabelecida. Vocês podem estar se perguntando se não existem princípios que ultrapassem o tempo e o espaço, eu diria que sim, que os valores vão mudando de época para época, de sociedade para sociedade, de cultura para cultura, mas que no campo da ética persistem princípios básicos que ultrapassam o tempo e o espaço, que são o respeito pela dignidade da pessoa humana e pela justiça social. Tem tudo a ver com aquilo que citei há pouco dito por Kant: “O ser humano deve ser considerado sempre um fim e não um meio.” Esse é um princípio básico, não importa a época, não importa o local nem a cultura da organização, deve estar presente sempre.

Faço, agora, uma citação do livro que está sendo lançado hoje: “Uma organização é, pois, uma construção social que se articula com a cultura, a partir do que define suas relações interpessoais e empresariais, seus objetivos, compromissos e formato administrativo. Dentro de uma organização podem existir ainda sub-culturas, pois existem interesses divergentes.”

Trocando em miúdos, são as famosas “panelinhas” de grupos que se fecham em torno disso ou daquilo. Com isso, queremos deixar claro que uma empresa ou uma organização pode ser, sim, um campo de lutas, de conflitos tornando-se indispensável que haja ética nas relações de trabalho.

E chegamos, então, no ponto básico do nosso trabalho, em torno do qual eu preparei parte de nossa palestra de hoje, Ética no

Serviço Público, que, como já foi dito, é do que trata o quinto capítulo do livro.

Em primeiro lugar, está o desabono do comportamento ético no serviço público, o que se vê e o que se ouve a respeito disso no dia-a-dia: “filas e mais filas, processos engavetados”, “funcionários não têm seriedade com o trabalho”; o que traduz aquela velha idéia de que o funcionário público pendura o paletó na cadeira e some. No nosso livro, eu tento desconstruir alguns mitos, conceitos e preconceitos que considero inverídicos e frutos de generalizações apressadas, que põem no mesmo pacote servidores, gerentes e políticos, ao falarem do serviço público. Eu lembro aqui de uma matéria publicada sobre o nosso livro, focalizando o capítulo, *A Ética no Serviço Público*, em que um dos aspetos destacados é exatamente esse: de que, em geral, imagina-se que todo funcionário seja preguiçoso, não seja bom profissional, mas esquece-se de que em todas as categorias profissionais há pessoas preguiçosas, omissas, como não é lembrado que no setor público há muita gente séria, competente, atuante, que ingressou através de concurso. Nós tentamos desconstruir a idéia de que no serviço público só existem pessoas que ganham dinheiro sem fazer um trabalho sério.

Afirmam também que a ética no serviço público é um problema estrutural e, por conseguinte, sem saída. Muitas queixas da opinião pública são procedentes, pois se baseiam naquilo que sentem na pele através da morosidade, do empreguismo, mau uso da máquina e do dinheiro público etc.. Sabe-se que tudo isso existe, mas há também o outro lado, o bom, que nunca é destacado, parece que por conta da nossa formação, digamos assim, cristã medieval, de achar que se deve estar do lado do sofrimento, ilumina-se principalmente os aspectos que são negativos; há empreguismo, há morosidade, há filas, é verdade, há tudo isso, mas também existem áreas onde flui o trabalho sério e competente, em que processos não são engavetados — mas não se fala disso. Há também espaços em que está se discutindo a ética — e também não se fala disso. Fala-se só da falta de ética. Eu tento discutir e explicar no livro o descrédito da população no que se refere aos padrões éticos do aparelho do Estado. Para muitas pessoas, esse descrédito tem origem na falta de normas explícitas, na ausência de ações educativas e de informação e, também, na ausência de punição.

E aqui nós entramos num ponto muito importante: para muita gente, o assunto se resolveria com a punição. Eu, particularmente, acho que não. É claro que em alguns momentos a punição é necessária, precisa acontecer, porque quando não se tem limites para o que se faz de errado, se nunca tem consequência a tendência é que o comportamento errado seja repetido. Entretanto, nós sabemos que usar somente a punição assemelha-se ao adestramento de animais irracionais. Continuo a dizer que, talvez por vício de formação, acredito que o melhor caminho seja o de trabalhar a mentalidade, a consciência dessas pessoas. É preciso mudar a consciência e a mentalidade do indivíduo, trabalhando-se no sentido de ser criada uma nova consciência ética — a punição sozinha não muda nada. Nós sabemos de quantas pessoas que passam anos e anos numa penitenciária e quando saem de lá repetem os mesmos erros; e isso acontece porque não passaram por um processo de conscientização e mudança de mentalidade. Não lhes foram dadas as ferramentas para que isso acontecesse. Infelizmente não temos tempo de nos aprofundar no assunto.

Em resumo, o caminho mais seguro para se garantir um perfil ético é priorizando a educação e a conscientização. A ética precisa ir além de códigos, ela é uma forma de ser no mundo, repito. Gostaria de fazer aqui uma citação de um texto do Carneiro, de 1998: que a observância de padrões de conduta adequada por servidores públicos é principalmente uma questão cultural, que requer um trabalho pedagógico de permanente esclarecimento e persuasão.

A partir daí, eu trouxe algumas reflexões sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Executivo, promulgado em 22 de junho de 94, portanto, no governo de Itamar Franco, e que é ainda pouco conhecido. Apesar de voltado apenas para a ética dos servidores do executivo, eu destaquei nele alguns princípios que devem orientar o comportamento ético de qualquer servidor.

O código começa dizendo que o servidor deve agir com dignidade, decoro, zelo e eficácia. Seria importante que todos fizessem uma análise minuciosa de cada ponto desse primeiro artigo; no seguinte, o código determina: ao servidor: não basta saber o que é legal ou ilegal, mas também o que é justo ou injusto, honesto ou desonesto. E a propósito — falando não só da área

pública —, o que mais se ouve nas diversas categorias profissionais são frases do tipo: “...eu estou fazendo de acordo com a lei...” “...isto está no meu Código de Ética...”, códigos que na maioria das vezes foram escritos por aqueles que são chamados de notáveis, que nem sempre são os melhores eticamente falando e nem os mais indicados para redigir códigos de ética, que, em verdade, são escritos para resolver suas próprias práticas. E não estou falando isso sem fundamentação, tenho analisado vários códigos de ética e concluído que a forma de elaboração desses códigos é exatamente para não se conseguir exigir nem cobrar nada, são muito escorregadios. Eu chamo de códigos legitimadores, eles legitimam a prática, nada mais.

Voltando ao código em análise, ele diz que a finalidade do serviço público é o bem comum, mas não fala que o servidor deve também se preocupar com dinheiro. Eu acho que aquele que está numa área de arrecadação etc. deve, sim, preocupar-se com dinheiro. E se ele vai fazer um negócio, tem obrigação de gerir o melhor possível o dinheiro público e, também, de forma lucrativa. O que ele não pode fazer é colocar o lucro em primeiro lugar. O objetivo principal do serviço público é o bem comum, e o lucro econômico é importante na medida em que ele vai ser revertido em serviços que possam trazer benefícios à vida das pessoas, por exemplo, nas áreas da educação e da saúde. A maioria das pessoas sabe disso. Acabamos de passar por um processo eleitoral e pôde-se ver nas propagandas o quanto todos os candidatos iam lutar pela saúde e pela educação. Se todos os eleitos fizessem uma terça parte do que prometeram o país teria educação e saúde de primeiríssima qualidade. É para garantir à população condições de vida mais dignas e mais humanas que o serviço e o dinheiro públicos existem.

O código que estamos analisando afirma ainda que a finalidade do serviço público é o bem comum e que a moralidade da administração pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum, o que significa: de todos. Nessa prática, a ética precisa ser o abrigo protetor para quem não tem proteção. Uns já nasceram protegidos e outros não. Está no código também que a conduta ética do servidor público deve ser a mesma no trabalho e na vida particular. Está lá

explícito. Há quem pense que a vida de trabalho nada tem a ver com a vida pessoal e separe as duas. “ No trabalho sou uma pessoa, fora sou outra...” dizem. Não existe essa separação, em hora nenhuma se deixa de ser o funcionário público ou empregado da empresa em que se trabalha. Tanto é assim que quando alguém extrapola num comportamento inadequado sai logo nos jornais: “ fulano, servidor público de tal órgão, ou sicrano, funcionário de tal empresa etc. “; fica claro que não há separação entre o pessoal e o profissional. O código sabe que é assim e fala claro disso. E orienta para que o serviço público se baseie na transparência — um termo tão usado verbalmente, mas lamentavelmente pouco aplicado na prática. Está no código que todos os cidadãos têm direito à verdade, que o servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que a favor da própria pessoa interessada ou da administração pública. Nele, é exigido ainda do servidor público: respeito, cuidado, interesse, competência, cortesia, agilidade e coerência, ele precisa ser justo, assíduo, íntegro, leal e rápido. Está tudo lá no código, eu só fiz trazer para cá.

Um outro item importante que nós trabalhamos nesse quinto capítulo do livro é o da administração dos bens públicos. E a primeira coisa a que nos propusemos foi definir o que é um bem público. O bem público é aquele que não tem um titular, um dono, deve ser do uso comum. E é lamentável o mal uso que algumas pessoas fazem de alguns bens públicos, também é lamentável como eles são tratados por pessoas da população: com depredações, pichações etc.. Indo de um polo a outro, temos predadores bem posicionados, que administram o serviço público distribuindo cargos ou empregos entre amigos e parentes. O que há de mais sério e importante na administração pública é ter-se consciência de agir com correção diante do bem público, que jamais deve ser administrado como um bem particular. Sua administração deve seja feita com zelo, competência, seriedade, transparência e compromisso com o bem estar da coletividade.

Uma proposta que em alguns aspectos já está sendo viabilizada é a da gestão comunitária. Infelizmente também sabemos que ela vem sendo interpretada dentro da ótica do interesse pessoal. O que acontece é que na escolha entre pessoas da comunidade são chamados exatamente os amigos ou parentes para fazerem parte do conselho — e fica tudo no reino do faz de conta.

Sabemos que o bem público não pode ser usado em negociações ou troca de favores, que ele pode ser lucrativo desde que esse lucro seja revertido a serviço do bem comum. E o servidor público deve abster-se absolutamente de exercer sua função, poder ou autoridade com objetivo estranho ao interesse público, mesmo que observadas as formalidades legais e, portanto, não havendo qualquer violação à lei. Este é mais um trecho do código de ética, nele está explícito que o ético e o legal são coisas diferentes.

Fechando, queremos dizer que o cerne do problema é a justiça social ainda à deriva, o precário compromisso com o bem comum e o quase nenhum respeito aos direitos e necessidades das pessoas. Os benefícios propostos pelos que ocupam altos cargos públicos não deveriam vir como filantropia ou favor, mas como compromisso político, incluída aí justa e séria distribuição de renda.

Para fechar em definitivo, quero propor algumas reflexões: as pessoas não podem perder de vista no trabalho a sua dimensão humana, e fora dele é preciso também que não percam de vista suas necessidades pessoais para o lazer e para a família. Seja quem for, um bom funcionário, um bom trabalhador, um bom administrador, ele não pode abrir mão de sua vida própria, porque aí vem o questionamento, “ como é que eu posso ser competente, fazer um bom trabalho se estou infeliz, se estou cansado, se não consigo pensar direito...”. Não há receita para a mágica ser feita, cada um deve ir buscar a sua. O importante é estar em paz e ter tempo para viver. As pessoas não devem agir como máquinas, cumprir ordens sem saber porque. Afinal de contas, nós, seres humanos, nos diferenciamos dos outros seres vivos porque pensamos. Marx diz, numa passagem de *O Capital*, que a diferença entre a melhor abelha e o pior arquiteto é que a abelha pode fazer minúsculos e perfeitos cubículos de cera *ad infinitum* e sempre iguais ao cubículo anterior, enquanto o arquiteto primeiro projeta o que ele vai executar, embora ele seja o pior arquiteto, ele primeiro pensa. É essa a diferença. Aristóteles respondeu, quando lhe perguntaram como ele definiria o ser humano: “Poderia defini-lo pelos acidentes ou pela essência; pelos acidentes eu diria que é um bípede sem penas, pela essência eu diria que é um ser racional”. Eu acrescento que o ser humano não é apenas a razão é também a emoção,

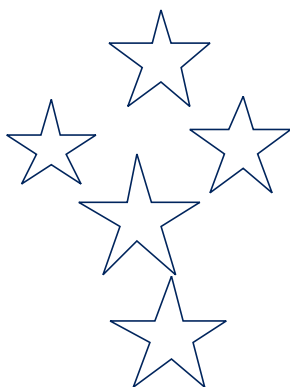
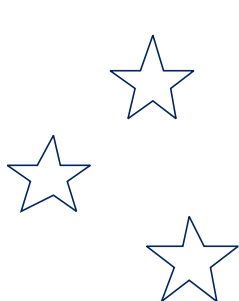
o sentimento. E é preciso entender-se o lado humano do profissional. Ele deve ser respeitado, não se pode admitir que seja submetido a exploração nem a condições de trabalho aviltantes. O comportamento ético ainda é o melhor caminho. Isto foi posto trezentos e tantos anos AC e continua hoje a ser o melhor caminho.

Terminando, eu quero lembrar que a integridade é a mais compensadora forma de sucesso individual e uma fonte de sucesso para uma organização. A ética nas empresas e nas organizações precisa seguir uma orientação humanista, que coloque o ser humano como valor principal. E vem a pergunta: então não vai mais se ganhar dinheiro? Claro que vai se continuar a ganhar dinheiro, o que não é possível é que persista apenas a preocupação-ganância com o lucro econômico, é preciso que a preocupação estenda-se ao lucro social, essa atitude reverterá, sem dúvida, em benefício a quem a pratica. Dinheiro para acumular ou ficar nos cofres não serve para nada. O dinheiro deve gerar bens, principalmente bens sociais. O dinheiro é muito bom para dar a todos qualidade de vida, mais saúde, mais cultura, mais conforto, mais prazer, mais longevidade. Os interesses capitalistas não devem sufocar os interesses da pessoa humana. Faz-se necessário que ao lado da preocupação com a presteza de decisões e eficácia das ações estejam os valores éticos, isto significa que as empresas e organizações não podem ser colocadas acima dos indivíduos, mas a serviço deles e serviço público não perca de vista o seu compromisso com o bem comum.

* Professora de Filosofia da Universidade Federal da Bahia.

Governo empreendedor e estado- rede na gestão pública brasileira

Arnoldo Valente



Quando se fala em reforma de Estado não se pode deixar antes de fazer algumas ressalvas. A primeira é que não é só uma reforma da máquina administrativa, é também uma reforma do Estado, ou seja, envolve as dimensões e novos papéis do Estado e principalmente das relações desse Estado com a sociedade. Outra ressalva é que, embora aproveite-se de modelos técnico-gerenciais da área privada, não se pode confundir Estado com organização privada. Então a nova gestão pública não é coincidente, embora apoiada na teoria moderna de organização empresarial, ela se distingue. A reforma administrativa gerencialista atual não acaba com o modelo de gestão burocrática, o weberiano. É um erro imaginar-se o contrário. Embora ela tenha surgido e insurgido-se contra a modelo burocrático, a nova gestão pública mantém esse modelo em alguns aspectos.

Eu queria, então, falar um pouco do governo empreendedor de David Osborne e Ted Gaebler, mas adianto que vai ser apenas uma referência. Vou complementar com alguns conteúdos e exemplos locais e alguns conteúdos complementares de minha responsabilidade.

Traços comuns de um governo considerado hoje empreendedor. Primeiro traço: ele tem **ação ampla**, ele catalisa o setor público, o privado, o voluntário, e isso significa que esse governo amplia sua ação. Eu vou começar com uma citação que é repetida por nove entre dez reformistas; qualquer livro que se abra ela está lá, é uma citação realmente de impacto, radical, bombástica: “a palavra governo vem de um vocábulo que significa navegar, e o papel do governo é navegar — prestar serviço é remar, e o governo não é bom remador.” É dita de forma drástica. Não é de autoria de Osborne, é uma citação muito antiga e não me ocorre agora quem é seu autor. É usada por quase todo mundo, ela tenta mostrar que o governo deve deixar de ser provedor direto de serviços para ser catalisador. Ao governo cabe definir os problemas, reunir recursos que outros vão usar na solução desses problemas. Ao governo cabe modelar a sociedade, dar o rumo à sociedade, definir a política a ser seguida, manejar, o máximo que puder, instituições econômicas e sociais, enfim, regular e cumprir a função regulatória.

Então o governo catalisa o que é público, ele articula, coordena, aproveita a capacidade e a vocação do setor público, do setor privado e do terceiro setor, o voluntário no que cada um faz de melhor. Osborne é muito feliz na sua descrição das capacidades ou das alocações de cada setor, e eu tomei a liberdade de esquematizar isso aqui.

O que o governo faz melhor é o gerenciamento das políticas governamentais, a regulamentação das atividades públicas, a manutenção da equidade, a prevenção da discriminação e exploração, a garantia da continuidade e estabilidade dos serviços públicos, a defesa da coesão social; o que a empresa privada faz melhor são as tarefas econômicas, obviamente, as que visam e buscam lucros, tarefas que envolvem inovação, treinamento mais rápido, capacitação melhor das pessoas, repetição de experimentos bem sucedidos. Dificilmente, no setor privado, discute-se de quatro em quatro anos ou de dois em dois o que fazer, não há mudança de gestão. Principalmente na empresa familiar, onde é longo o período de uma mesma gestão e mesmo nas empresas de capital aberto, embora estas sejam mais flexíveis para adaptarem-se às mudanças, aos novos cenários, às novas situações.

No que se refere ao abandono de atividades obsoletas ou inúteis, a empresa privada consegue descartar-se mais facilmente daquilo que não deu certo, enquanto o governo ata-se às amarras jurídicas e institucionais, que não permitem que ele se libere delas. Na execução de tarefas complexas ou técnicas, está provado que a empresa privada consegue exercê-las com mais facilidade, capacitando pessoal, reunindo recursos e tecnologia. Vejamos agora o que faz melhor o terceiro setor, o voluntário: tarefas não lucrativas, atividades que envolvem compaixão e solidariedade, ele é composto de pessoas que, na maioria das vezes, estão nele por opção, por vontade própria. São tarefas que exigem confiança ampla dos clientes e isso depende de atenção direta de pessoal, aconselhamento individual, aplicação de regras e conduta moral. Uma entidade religiosa ou uma ONG pode exigir determinado comportamento dos seus membros compatível com seu ideal. Já o governo não pode cobrar essa qualidade de conduta do servidor, ele é absolutamente neutro, não pode determinar nem exigir regras de conduta moral.

Dentro desses setores são essas então as capacitações e atividades em que cada um estaria mais vocacionado e, portanto, para onde deveria ser direcionada sua atividade.

Eu pergunto se nessa situação de governo novo os funcionários públicos são prejudicados ou não. Não se trata de ser um governo menor ou maior, o que interessa é que seja melhor. Ser menor e melhor é o grande paradoxo, mas a pergunta é se com as reformas os servidores são perdedores ou ganhadores. Alguns otimistas acham

que o servidor brasileiro não vai perder. Está provado que os quadros dos poderes públicos brasileiros, no país, não são excessivos, o que pesa nos custos de pessoal é possivelmente os gastos com a Previdência do Funcionalismo e o excesso de cargos comissionados, que nada têm a ver com os quadros efetivos. Assim os funcionários não perdem necessariamente, podem ser reaproveitados, reciclados, terceirizados. E segundo Osborne, ao enxugar as tarefas, principalmente as burocráticas e rotineiras, o Estado concentra-se naquilo que efetivamente deve ser feito por ele, e o servidor ganha com isso, ganha atividades mais complexas, conseqüentemente, de maiores responsabilidades, que exigem maiores conhecimentos e com isso o servidor está sendo valorizado. Segundo o que ouvi a ministra de então, Cláudia Costin, dizer numa palestra, não há excessos de quadros no Brasil e não há razão para se temer a modernização de uma reforma administrativa em bases gerencialistas.

Quanto a promover a **competição**, segundo traço do governo empreendedor, há um dado interessante do Osborne de que, segundo pesquisa feita nos Estados Unidos, os serviços realizados diretamente pelo setor público são de 30 a 95% mais caros do que os terceirizados, incluída a taxa de administração. Isso não acontece por que o governo seja pior do que a iniciativa privada, acontece porque a iniciativa privada trabalha sob o regime da competição. Para Osborne, a questão não é ser público ou privado e sim a competição versus monopólio. Onde há competição é estimulada a eficiência, e com isso obtém-se mais por menos, promove-se a inovação e tem-se um corpo de funcionários certamente mais motivado. Então, a competição é sempre vantajosa.

No âmbito da competição no setor público há formas interessantes observadas por Osborne. A primeira: estimular a competição do serviço público com o setor privado. É interessante comparar o serviço que é feito hoje no sistema do monopólio com o que é explorado por uma concessão ou permissão na mesma área. O exemplo mais óbvio que tem-se é o da coleta de lixo, na Prefeitura. Há a empresa estatal, mas é aberta uma área de concessão a um concorrente. Com isso, são comparados padrões de desempenho, custos da tonelada de lixo etc., sem falar na competição interna que é disparada e nas medidas administrativas que são tomadas. Esse é um exemplo de competição entre um serviço público e um serviço terceirizado.

Mas pode-se também estimular a competição abrindo uma área de concorrência entre diversos setores privados. Por que não terceirizar a instituição que presta serviços médicos ao servidor, trazendo uma rede de conveniados que possa competir entre si, com menores custos e melhor qualidade de serviços?

O terceiro tipo, e que deve servir muito ao Brasil, é a competição dentro do próprio setor público. Exemplo: uma escola competir com outra por indicadores de desempenho, taxas de evasão, repetência, etc.. Um posto de saúde competir com outro por eficiência. Por que não estimular essa competição interna se só se tem a ganhar com isso?

Por fim a competição nos serviços internos. A meu ver, que sou da área de recursos humanos há muitos anos, a oferta de serviços internos só será aceita pelos nossos usuários na medida em que ela resulte em serviços com preços menores e de melhor qualidade. Caso contrário, têm-se todo direito de procurar quem lhe sirva melhor. E isso vale para folha de pagamento, para assistência social, para a informática etc.. Se existe um serviço sistêmico prestado que pode ser oferecido pela comunidade por igual valor e mais qualidade não há dúvida que é direito dos órgãos buscarem esse serviço. Falar em competição abrange tudo isso.

Outro traço do governo empreendedor: ele tem a característica de **orientar-se pela missão** em vez de regulamentos. Há um autor que diz que a hora da verdade de uma empresa ou de uma organização é ali no balcão. Uma empresa de aviação, por exemplo, é ali no *check-in*, é na hora em que há relações de âmbito interpessoal, as transações individuais, como ele diz. É aí que se dá a hora da verdade da empresa, em que vende o seu produto, garante sua imagem. Para pegar-se 5% de funcionários desonestos frustram-se 95% de honestos com os regulamentos que são feitos em gabinetes distantes dos locais efetivos de trabalho o que em geral dificulta esse trabalho.

Observa-se que no serviço público, principalmente nas prefeituras e nos municípios, há situações absolutamente imprevistas e que requerem improviso. Seus regulamentos também são feitos de forma distante em gabinetes de órgãos de planejamento e dificilmente se prestam a ajudar na hora do contato pessoal nessas situações individuais. É preciso, portanto, conceder poder às pessoas que estão na ponta o direito de ter idéias, de decidir e principalmente

de agir. É a esse funcionário lá na base da pirâmide que deve ser dada certa autonomia. Mas a situação real é a de sempre estabelecer-se regras de longe, lá de cima.

Outra característica do serviço público é focalizar e investir no insucesso ao invés de se **investir nos resultados**: mais polícia quando a taxa de criminalidade atinge níveis altíssimos, mais médicos e vacinas quando as epidemias grassam etc.. Os investimentos são sempre em fracassos e não em prevenção ou resultados.

Servidores mais bem pagos por antigüidade ou por maior nível hierárquico, maior orçamento para aumento de quadros — isso é resultado? Evidente que não. A empresa privada que não tiver resultados desaparece do mercado, seus administradores são obrigados a dar satisfações aos seus acionistas, mas a quem os administradores públicos dão satisfação de seus fracassos? Talvez ao Legislativo, que é quem lhes dá os recursos, talvez ao grupo de interesses ou ao grupo político que os colocaram no cargo. A relação com o cliente, no caso, é muito frouxa, e por isso a cobrança não é tão incisiva e forte como nas empresas privadas.

Entretanto, estamos vendo que isso está mudando, a sociedade vem passando a cobrar; vemos no resultado das campanhas políticas que a população começa a cobrar mais resultados do que ideologias, o que importa é o que vai impactar de forma positiva nas reais mudanças. Mas, por enquanto, investe-se no *input* e não no *output*, nas entradas e não nas saídas, nos resultados.

Poucas pessoas falam a palavra **cliente no setor público**, pouquíssimas conhecem o cliente, o que é muito pior. Não sei se vocês já leram *O Capital Intelectual*, de Thomas Stewart. Ele diz que nós estamos saindo de uma sociedade de produção em massa para uma situação de segmentação em massa, o que para mim é novo. Conhecia produção em massa acrescida da customização, isto é, com a preocupação individual. O que quer dizer que estamos produzindo em massa e em grande escala, só que produtos diferentes e produzidos individualmente. Com os recursos das telecomunicações e informática, nós vamos ter produtos individuais, mas numa escala de mercado de massa. Vale uma digressão, faço uma complementação, não necessariamente de Osborne, embora ao longo de seu texto ele concorde com essa visão de que é preciso fazer-se uma distinção entre os clientes do setor público, principalmente no que se refere à idéia importada da qualidade

total do cliente à busca da sua satisfação. Evidentemente, nem tudo pode ser entendido dessa forma, nem todo serviço público pode ser orientado no sentido de ser a garantia da satisfação do cliente. Um departamento de polícia, o Ministério Público, uma agência reguladora, o Fisco, uma agência de meio ambiente, nenhum deles está preocupado com a satisfação do cliente. Muito pelo contrário, querem impor obrigações e até perdas materiais. Um detento não vê com bons olhos a ação do Estado via polícia e justiça, um contribuinte autuado pelo fisco não vê com satisfação a multa que lhe é aplicada, diante das leis e multas do Meio Ambiente o poluidor e o predador da natureza também não ficam satisfeitos.

É importante então que se faça a diferença do cliente individual e o cliente que representa a sociedade como um todo, que é para quem o governo deve manter a segurança, a ordem, a arrecadação de impostos num nível razoável etc.. Essa distinção é fundamental.

Embora com a reforma a qualidade tenha efetivamente trazido melhorias no balcão, é um equívoco pensar-se que a qualidade total e a visão do cliente podem ser simplesmente importadas para dentro de todos os setores públicos. Essa qualidade total trouxe grandes avanços para os serviços feitos, antes, por servidores mal treinados e rudes. Mas é preciso não se esquecer de que o serviço público tem especificidades. Tem-se que trazer sempre em mente que a gestão pública não se confunde com a gestão privada.

É dito sempre que **fazer prevenção** evita problemas, mas não é o que acontece; em geral cria-se uma grande burocracia e aí, em vez de navegar, o governo passa a remar. A burocracia auto-referenciada passa a se auto-alimentar, renova-se e cresce permanentemente. Então, em vez de se preocupar com prevenção para evitar problemas, está sempre dando soluções; em vez de apresentar normas para evitar o fogo, está sempre apagando incêndios; em vez de buscar vacinas, está combatendo a doença.

É importante lembrar disso, uma vez que nossas grandes estruturas foram criadas para resolver problemas, em vez de preveni-los, e foram se deformando, na medida em que iam resolvendo, ainda que mal, esses problemas e hoje estão se auto-lamentando de não terem investido na prevenção.

Como forma de alerta, lembro também que os gerentes podem ter quatro atitudes, numa visão a longo prazo quanto ao futuro. A primeira pode ser considerada teórica: é o **inativismo**, a atitude

daqueles que acham que “o futuro a Deus pertence”, nada há a fazer senão assistir ao desenrolar dos fatos. Essa posição altamente conservadora está mais para nominal e teórica do que realista. A segunda atitude, do **reativismo**, já começa a ser menos ficção e mais verdade, cuja senha é: “o passado era melhor”, que é uma forma de resistência à mudança, uma posição que resulta em sempre viver correndo atrás do prejuízo, de admitir que existe futuro, mas olhando sempre pelo retrovisor para o passado. A terceira atitude — talvez a mais comum pelo menos nas empresas e organizações que fizeram muito treinamento gerencial — é a do **preativismo**, que significa predizer o futuro e preparar-se para ele. Nessa posição há o reconhecimento de que o mundo está mudando e são feitas projeções para identificar as dificuldades, aproveitando as oportunidades. Porém, com um dado claro de que não se consegue manejar o futuro. A quarta atitude, **interativismo**, é certamente, a que todo gerente de setor público ou qualquer outro setor deveria inspirar-se: a de que o futuro pode ser construído, que o futuro é uma sucessão de estados presentes: “o que eu fizer hoje vai determinar o meu amanhã”. Há a constatação de que existe um quadro de restrições, mas as parcelas delas que se consegue manejar permitem a chegada ao futuro desejado.

Essas quatro atitudes advêm de ensinamentos da técnica de cenário. Quem estudou e trabalhou com planejamento estratégico de cenários, principalmente em setor elétrico, conhece bem esses conceitos. É possível normatizar o futuro, há condições de prescrever-se o cenário desejado, o que significa determinar o futuro e interagir com ele. Não falo isso em termos só de vida pessoal. Posso ver o quanto é tudo verdadeiro em termos organizacionais, de uma possibilidade hoje ser construída amanhã. Não deixa de ser uma divagação, para não se ficar preso apenas ao olhar Osborneiano.

O governo empreendedor **descentraliza a autoridade**, abdica da hierarquia em nome da participação e do trabalho em equipe. Os serviços públicos e empresas já foram centralizados, os meios de divulgação ou de disseminação da informação eram primitivos, as pessoas na ponta eram pouco instruídas, entre a solicitação do cidadão, a chegada desta lá em cima e o seu retorno havia um tempo imenso que o cidadão era obrigado a aceitar complacentemente. Hoje a situação mudou: tem-se informação em tempo real, servidores instruídos na ponta, o tempo de retorno das solicitações é bem menor. A descentralização é necessária a qualquer custo.

Está provado que as empresas que se descentralizaram são mais eficientes, resolvem melhor os problemas, são mais inovadoras, dão mais poder às pessoas que estão na ponta, que, com certeza, ficam com o moral mais elevado sentindo-se mais capazes e com mais responsabilidade.

O governo empreendedor **prefere os mecanismos de mercado às práticas burocráticas**. A demanda sobre o Estado é muito grande, principalmente depois da globalização, e enganamos os que pensam ao contrário. Como não é mais possível resolver os problemas com mais aumentos de impostos e mais programas administrativos, o governo prefere, então, as práticas de mercado. Um exemplo clássico disso é o BNH. O governo tinha um déficit muito grande no setor da casa própria popular, e como não podia prover essa população carente sem moradia criou um mercado com juros e prazos de financiamento que não existiam no país, conseguindo assim recursos para movimentar um mercado financeiro de habitação que financiasse as casas populares. Foi, parece, uma grande solução. Não sei como está hoje, não sou do ramo, mas foi um projeto copiado por muitos países e festejado internacionalmente. Uma situação típica de quem não pode fazer com programa administrativo e recursos próprios e usa soluções de mercado. A reforma na Inglaterra, que é a grande matriz, pelo que se sabe, só está fazendo isso. E está na moda se falar nos paramercados, que não são outra coisa senão soluções desse tipo: Investir-se na produção de recursos.

Diz-se que falar em lucro no serviço público dá arrepio, fere o que há de mais sacralizado no setor público, entretanto, falar em desperdício não dá arrepio nem fere. O governo empreendedor precisa gerar receita para atender despesas. O país está numa crise fiscal e isso decorre do fato de a receita tributária vir caindo e os gastos públicos virem aumentando, o que gera o déficit público. Como não se admite mais aumentar impostos e o governo é cobrado a prestar mais e mais serviços é necessária a busca de outras soluções. Isso está ocorrendo em todos os lugares do mundo. Em muitos países, além do déficit público interno, há o déficit externo — os recursos são buscados externamente. Mas eu continuo insistindo com a pergunta: por que não se gerar recurso onde isso seja possível no setor público?

Por fim, **a transferência de poder do cidadão** na visão de Osborne. Tem-se por hábito atribuir como responsabilidade do

governo burocrata todos os serviços públicos e todos os problemas da sociedade. Seria bom se a própria sociedade resolvesse parte desses problemas, se as próprias comunidades se organizassem ajudando a resolver o problema da violência e da droga. Osborne diz isso de forma clara: que é inimaginável a força e a capacidade que têm os cidadãos de resolverem seus problemas. Ele tem uma frase que eu acho lapidar: “ Os bons clientes são maus cidadãos.” Eu gosto muito dessa comparação que ele faz em seu livro, inclusive porque dá o tom de um indício forte do gerencialismo de hoje.

Vamos fazer a leitura aqui, do que Osborne diz a respeito disso: “Os clientes dependem de quem os ajudem e liderem e ao mesmo tempo sendo controlados são pessoas que enxergam a si mesmas em termos de suas deficiências e esperam que outros ajam em seu lugar. Já, em contraste, os cidadãos são pessoas que compreendem os seus problemas em termos que lhe são próprios, percebem os seus relacionamentos uns com os outros e acreditam na sua capacidade de ação. Bons clientes são maus cidadãos e os bons cidadãos constróem comunidades fortes.” Pergunto: não é bonito isso? E é verdadeiro. Essa é uma discussão basilar dentro da reforma; e vou aproveitar esse gancho para me referir ao Abrucio, um grande autor, parceiro de Bresser, que é um rapaz novo da USP, mas se sobressai, li um artigo dele no caderno da ENAP, o nº 10, que eu sugiro a vocês que leiam, em que ele fala do impacto da reforma gerencial na administração pública brasileira, em que ele mostra como se processou a evolução da reforma gerencial na Inglaterra. Que no primeiro momento, quando Thatcher implanta uma reforma economicista — como veio a acontecer no resto do mundo — esse país já tem a preocupação de atender ao cliente com o conceito da qualidade dos serviços.

No segundo momento, já estando a reforma num plano político, para que um cliente fosse bem atendido era preciso muitas vezes que fossem sacrificados outros. Uma escola e um posto de saúde que estivessem com desempenho ótimo tinham mais recursos carreados para lá e privilegiar esses clientes implicava em que outros fossem deixados em segundo plano, com menos recursos. Era a visão do Estado de privilegiar os clientes bem sucedidos em detrimento de outros. Mas é uma discussão já superada na Inglaterra, e essa fase é chamada de consumerismo. No terceiro momento, que é o atual, já sem Thatcher, discute-se muito equidade e justiça como motivações e justificativas da reforma. Nessa discussão inclui-

se a crítica ao Osborne de defender o governo empreendedor acusado de neoliberal ou coisa no gênero. Sendo-se justo, na verdade, não o é. O Abrucio, diz isso, como também muitos outros autores. E apesar de todas essas opiniões no doutorado, esse livro do Osborne, “Reinventando o Governo”, é defenestrado, vem à tona apenas a novela, a mania que tem o americano de colocar tudo dentro, digamos, daqueles princípios de que quem cumpre “isso” vai se dar super bem, quem seguir “aquilo” terá êxito maravilhoso e assim por diante, sempre uma historinha com *happy end*. Mas independente disso é com base nesse livro que o governo Clinton e a reforma dos Estados Unidos estão se apoiando. A verdade é que ele resume todos os pontos fortes e princípios do gerencialismo naquele país, está sendo copiado mundo afora e não é considerado neoliberal. O americano não tem uma visão de Estado mínimo neoclássico, que só faz o que tem que fazer para proteger o cidadão, como as funções de segurança, etc., nada disso, a visão dele de Estado é a visão de parceria, de compromisso político de não redução, com muita responsabilidade, enfim uma visão política do Estado e da sua reforma.

Nessas características do governo empreendedor, o que pode ter sido trazido da gestão privada especificamente é o que está diretamente associado à qualidade total e que se aplicaria tanto numa empresa privada como numa organização pública. Acima de tudo, a qualidade total insurge-se contra a idéia de que só o chefe pensa, de que só ele pode resolver o problema, e passa a dizer que o operário também pensa e é quem vai resolver o problema. É isso aí que Osborne diz. Há coisas específicas na gestão pública, nem tudo que é da teoria empresarial aplica-se diretamente no setor público. Há algumas coisas que são dele e permanecem nele. Existem organizações públicas empreendedoras e existem organizações ou empresas privadas empreendedoras, como existem organizações públicas burocráticas e existem organizações ou empresas privadas também burocráticas. Fica claro que tanto públicas quanto privadas podem ser empreendedoras. Evidentemente o setor público não vai buscar lucro, que é o objetivo do setor privado, mas ambos podem ser burocráticos. Existem empresas privadas organizadas hierarquicamente, burocraticamente. Mas ninguém quer mais a burocracia. Nem no setor público nem no privado, que têm as suas semelhanças como essa da qualidade total, mas também têm as suas diferenças.

Deixando o governo empreendedor, eu gostaria de falar daquele que Manuel Castells chama de Estado Rede. Ou seja, Castells admite que o Estado Nação está chegando ao fim . Quem leu a obra dele pode compreender bem isso. O Estado Nação, aquele que foi criado depois da Revolução Francesa, está em plena decadência. É nessa transição, nessa experiência recente de passar para um Estado Rede, na mudança de estrutura, na mudança de processo que Castells identifica nesse novo Estado pelo menos oito princípios administrativos um pouco diferentes dos de Osborne, mas que os complementam e explicam como um Estado moderno vai reagir, principalmente ao fenômeno da globalização. Desses oito princípios, o primeiro é o da **subsidiariedade**, que significa a capacidade de o governo colocar-se de uma forma descentralizada em relação a qualquer processo ou qualquer tarefa. No que se relaciona aos governos subnacionais, a União deve sempre transferir a eles tudo aquilo que não é da competência dela: trânsito, saúde, educação, etc.. Em relação às empresas privadas e ao terceiro setor, o governo deve transferir para eles a produção de bens e serviços que já não interessam mais ou que não estão sendo feitas com competência. Ou seja, privatizar sempre. E o que o Estado deve fazer é assumir a relação de governo com as instituições ou a rede supranacional. Disso ele não pode abdicar.

Outro princípio é o da **flexibilidade**. Isso quer dizer que o governo deve ter estruturas flexíveis de forças-tarefas, que sejam construídas hoje com um propósito e amanhã se reconvertem ao que melhor convier; de estruturas geométricas variáveis em função da situação ou do órgão e ainda de estruturas reticulares que reforcem a ação de rede.

Nós sabemos que, no nosso Estado da Bahia, a prefeitura de Salvador tem ainda uma estrutura mais ou menos semelhante, não variável e hierarquizada, o que de resto não difere da esmagadora maioria das estruturas dos outros poderes no país.

Outro princípio é a **coordenação**. Não se pode pensar em descentralização e flexibilidade, sem coordenação. Ela é fundamental ao aparelho do Estado. E o governo padece por falta de coordenação — o ajuste fiscal, a reforma tributária ainda não saíram. E o grande problema dessas reformas não é senão falha da função de coordenação. O Brasil é híbrido administrativamente por que ele tem uma democracia copiada da dos Estados Unidos, um sistema federativo muito próximo, cujos entes federativos têm poder e

autonomia para uma série de coisas, mas esses entes se desentendem, brigam, enfrentam o Legislativo, antagonizam-se nos diversos níveis. É, portanto, fundamental que nessa era globalizada a função de coordenação envolva principalmente o estabelecimento de mecanismos de cooperação e não de conflito. Não se pode falar em Estado Rede sem fortalecer a questão da coordenação.

Mais um princípio: **participação cidadã**. Vive-se um ritual de democracia não representativa no mundo inteiro. A verdade é essa: os modelos clássicos de representação do cidadão na democracia sofrem uma crise em todas as partes do planeta. Com essas intervenções nitidamente estratégicas de grande impacto, sem a compreensão do cidadão, como legitimar a mudança desse Estado? E a participação do cidadão ainda é fundamental.

Mas existe um alento: a Internet está permitindo que aconteça a participação cidadã, que ela compactue com o seu estado, com o Governo Federal em termos de consultas em tempo real. Até plebiscitos estão sendo feitos pela Internet. Falar em participação cidadã exige mais um tempo, e vocês vão me permitir cansá-los um pouco mais pelo menos com a definição dos direitos do cidadão, que constitui a cidadania no final deste milênio. Eu vou mostrar rapidamente quais são esses direitos.

Ainda no século XVIII, os primeiros direitos do cidadão foram os direitos civis ligados à concepção clássica do liberalismo: liberdade, igualdade e direito de propriedade. No século XIX, fazendo parte ainda da primeira geração de direitos, vêm os direitos políticos, que significam a liberdade de associação às organizações políticas e sindicais, a participação política e eleitoral. Já os da chamada segunda geração de direitos só foram conquistados no começo do século XX, foi à custa das lutas operárias e sindicais que vieram os direitos ao trabalho, à saúde, à educação.

Esses chamados direitos econômicos e sociais tornam reais os direitos formais que existiam antes. Há um grande impasse entre o exercício dos direitos civis e políticos exercidos individualmente e os que são exercidos coletivamente o que provoca tensão dentro do Estado. Pergunto: como garantir os direitos civis e políticos da primeira geração, com um Estado forte? E como garantir os direitos econômicos e sociais da segunda geração, com um Estado mínimo? A demanda desses direitos de primeira e segunda gerações gerou tensão no Estado e na sociedade.

Então, Estado maior ou Estado menor? — pergunta-se. O Estado maior e forte tende a garantir os direitos sociais e econômicos. O Estado mínimo fraco e apenas soberano garante os direitos políticos principalmente os individuais. Na visão liberal, quanto menor o Estado mais o indivíduo está protegido.

É importante frisar que a reforma atual tenta superar esse problema. Mesmo chamada de neoliberal, ela tenta sair dessa questão só quantitativista do Estado, ela quer ir além na diminuição do Estado. E Bresser Pereira fez isso com a proposta de criação de um novo Estado Social e Liberal que segundo sua definição deve ocupar-se das funções sociais mas exercendo um papel tipicamente empresarial e liberal.

Na realidade, há direitos difusos, direitos de terceira geração que são os direitos das minorias: da mulher, do consumidor, do meio ambiente, das minorias étnicas, da auto-determinação dos povos. Esses direitos não são exercidos individualmente, mas por grupos, por nações, por toda a humanidade; eles surgem na segunda metade do século XX. Há uma área no Direito que é chamada de Direito Difuso e que está associada ao estudos desses direitos do cidadão.

E por fim vêm os direitos de proteção à vida, que surgiram na década de 90, que estão ligados à recentíssima chamada bio-ética, que controla as experiências genéticas. Esses direitos foram se definindo na década de 90, mas já estão se incorporando às discussões sobre ética e cidadania. A sociedade e o cidadão têm o direito de não aceitar determinadas experiências de engenharia genética relacionadas ao ser humano. É esse então o quadro de direitos desde os direitos clássicos aos atuais.

Há um termo novo muito curioso: discriminação positiva, o que significa os direitos de as minorias serem discriminadas positivamente. Os princípios da diversidade e da particularidade contrapondo-se ao padrão clássico de direito de igualdade e universalidade: “todos iguais em direitos universais” — nada disso, todos iguais não, há uma diferenciação, há um particularismo que é preciso ser contemplado: é a discriminação coletiva. É uma coisa muito curiosa para quem estuda essa nova cidadania e os novos direitos do cidadão.

Um outro princípio: **a transparência administrativa.** Numa economia até então permeada de máfias e uma política profundamente vulnerável à corrupção, hoje exige-se a

transparência como fundamental. Há o reconhecimento de que os controles externos do Estado não são mais suficientes para que haja essa transparência administrativa fundamental. E quando se fala em transparência administrativa está se falando em transparência dos atos administrativos ou da gestão, transparência da justiça e principalmente dos meios de comunicação. Com o alto nível de corrupção e de desmandos nesses anos todos, o que seria do Brasil — apesar dos interesses comerciais etc. de uma “IstoÉ”, de uma “Veja” — sem uma grande imprensa livre? Então quando se fala em transparência administrativa é imprescindível falar-se da transparência da gestão, da mídia e da justiça.

Mais um outro princípio: **modernização tecnológica**. O principal a dizer-se dela é que não se pode pensar num Estado ágil, descentralizado e transparente se não se tem uma rede tecnológica de informações razoável. Não se pode pensar num Estado Rede sem que ele possua complexa rede de informática e telecomunicações. É claro que a informática pode se burocratizar, pode existir uma burocracia informatizada, a informática não é solução, vem a reboque e deve estar a serviço de soluções.

Penúltimo princípio é **a profissionalização**. Castells aponta que a tendência no mundo todo é o serviço público se profissionalizar, o que significa servidores mais bem treinados e mais bem remunerados. Cingapura é um exemplo clássico, apesar do regime ser de ditadura tem hoje um serviço público dos mais competentes e mais bem remunerados. A experiência do Chile segue essa mesma linha de profissionalização, treinamento do servidor, remuneração variável em cima da produtividade. A tendência no mundo inteiro é o sistema laboral único. O sistema laboral privado, as CLTs, tendem a ser estendidas, ao setor público. Castells aponta isso. As mudanças estão acontecendo em toda parte. É possível que seja mudada também a remuneração como também sejam enxugadas as atividades meios, os serviços administrativos.

Por fim, **a retroação**, um princípio que Castells identifica ser caro tanto às organizações privadas como às públicas. Ter capacidade de aprender por seus meios e com a própria experiência; no caso público significa o gerente ou gestor com autonomia de alterar normas e regulamentos, de flexibilizar procedimentos geralmente presos a leis, a decretos e regulamentos difíceis de mudar. Então é esse o perfil ou conjunto de princípios que ele vê num Estado novo, um Estado Rede que deixou de ser um Estado Nação.

Eu considero a coordenação o princípio mais importante dessa reforma de hoje. E é muito enfatizado no Estado rede.

Em seguida, vamos dar uma passada pela reforma do Estado no Brasil, para que seja compreendido que ela tem muito de governo empreendedor e muito de Estado Rede. Entende-se o porquê disso à proporção que se diseca a reforma. A que está presente aqui é a reforma brasileira, a que está na Constituição, na emenda 19, que é, acima de tudo, a tentativa de aplicar no país um pouco do gerencialismo aplicado na Inglaterra mas com uma visão bem mais política do que economicista, em que a visão de eficiência não é só voltada para cortes de custos, mas uma visão mais avançada de preocupar-se com o cliente, com a participação do cidadão, embora não esteja muito claro de como será feito isso.

É inegável a falência do Estado Social Burocrático, seja na sua versão benfeitor nos países do Primeiro Mundo, seja na sua versão estatista nos países do Leste Europeu, da antiga Cortina de Ferro, seja na sua versão desenvolvimentista do terceiro mundo. É um fato: o Welfare State está em crise, sendo complicada a saída para essa crise que parece tríplice. Há crise fiscal, crise na forma de intervenção na economia, no social e crise burocrática. Os países da América Latina, Brasil inclusive — exceto o Chile — vivem um sério ajuste estrutural da economia e um processo de redemocratização, ao mesmo tempo que fazem a reforma. Numa questão mais específica da América Latina e de mais alguns outros países, grupos de interesses da direita e da esquerda atuam contra, como sindicatos e burocratas; os burocratas opõem-se a uma reforma administrativa em profundidade. Outra dificuldade nossa é a fragilidade da relação dos burocratas com os políticos, que representam os cidadãos. Há enorme dificuldade de estabelecer-se diálogo, principalmente em razão do sistema presidencialista, que cria a dificuldade explícita de relacionamento, em especial com o Legislativo.

Não existe uma reforma feita na América Latina, cuja iniciativa tenha partido do Legislativo, a iniciativa é sempre do Executivo. E ainda existe um agravante, que é o mandato do Presidente não coincidir com os mandatos do Parlamento, o que significa que o Congresso está sempre em oposição ao Presidente. Diferente da Inglaterra, por exemplo, onde o governo tem todo apoio do Parlamento e as relações são estáveis. E isso acontece com tantos outros países europeus, onde há essa estabilidade que ajuda a governar. Aqui o presidencialismo gera instabilidade, a oposição do

Legislativo ao governo é uma séria dificuldade para se conduzir uma reforma, que nunca é simpática, que é caracterizada por medidas de cortes de servidores e não tem a simpatia do setor público em geral. Já o Bresser diz que existe a estabilidade mas paralelamente há o falso pretexto de instabilidade para não se fazer a reforma, porém, com ou sem estabilidade, a reforma tem que ser feita.

Mesmo porque a instabilidade é uma marca do nosso tempo. Se tudo muda, o econômico, o social, se as mudanças tecnológicas são freqüentes, por que esperar-se uma situação perfeita de estabilidade para se fazer a reforma? Isso não tem sentido, a reforma precisa ser feita já e isso tem que ser administrado. No Brasil há situações como a estabilidade funcional, que é assunto polêmico. Na burocracia houve sempre estabilidade de raiz corporativista, ou patrimonialista, o que é pior. Nessa situação — isso é dito por Osborne, com muita propriedade — mais do que eficiência operacional, deve gerir-se a instabilidade buscando-se a eficiência adaptativa. É a capacidade de ajustar a administração pública às suas variadas demandas. Para isso, os gestores precisam exercer novos papéis e adquirir novas habilidades.

Fechando esta parte, quero mostrar a vocês que papéis e que habilidades são essas que cabem ao gestor público. O seu primeiro papel é o **de administrador**, de conservar o que pode ser aproveitado do sistema antigo. Ele é a pessoa que mantém os sistemas, que zela pela regularidade dos procedimentos e a estabilidade institucional, tem a função que está voltada para a manutenção dos controles.

O segundo papel é o **de produtor**. Esse já é novo, nele ele busca resultados e qualidade nos serviços. No segundo momento, a reforma buscou isso, a chamada eficiência operacional já voltada para o cliente cidadão.

O terceiro papel é o **de inovador**. Ele promove a ação, atua como censor das necessidades do cidadão, alerta e propõe mudanças, preocupa-se com a ação estratégica, com a eficiência adaptativa.

E por fim o papel **do integrador**, que é um papel em que ele convoca e promove alianças, potencializa coordenação, constrói redes de coordenação de assuntos, ou seja, ele integra, ele gera equipe e ambiente, é principalmente um gerador de redes e de relacionamentos institucionais etc..

Portanto, o administrador tem que ser o gerente líder, deve aliar suas qualidades técnicas e administrativas às habilidades interpessoais. Mais do que um técnico, mais do que um conhecedor da legislação, ele deve ser, acima de tudo, um integrador de relacionamentos.

Diria o seguinte: há duas instituições básicas no capitalismo moderno, o Estado e o Mercado, e está em um ou em outro a origem de todas as crises econômicas. No final da década de 20 a crise teve sua origem no mercado. Na década de 80 a origem foi no Estado. No caso do final da década de 20 a crise é solucionada com o crescimento do Estado, que se torna o principal instrumento de controle do mercado e de promoção do desenvolvimento. No Brasil, esse Estado da era Getúlio Vargas cresce; com a Revolução de 64 agiganta-se; na década de 70, a era militar é responsável por grande parte do PIB brasileiro.

Mas esse Estado chamado Social Democrata, agigantado depois da II Guerra Mundial, entra em crise, o grande Estado gerador e provedor de benefícios, negócios, bens e serviços não acompanhou o mundo, que efetivamente mudava a galope; um mundo de mudanças rápidas, de população crescente, de sociedades em formação, onde o povo tem acesso à informação, cujos meios tecnológicos avançam velozes, um mundo de nichos de mercado, de consumidores acostumados à alta qualidade e ampla escolha, um mundo não só de consumidores como de usuários de serviços públicos, de trabalhadores mais instruídos, que resistem a comandos e ordens e exigem autonomia. Um mundo de grande competição global.

Vamos agora à visão do plano-diretor da reforma, à visão do Estado Brasileiro. É a visão de que esse novo mundo pede outras organizações tanto privadas como públicas. Vejamos as características básicas das novas instituições públicas: primeiro, que sejam flexíveis e adaptáveis; segundo, que ofereçam serviços de alta qualidade e proporcionem grandes retornos dos investimentos — o contribuinte não está disposto a ver seu dinheiro mal aplicado em projetos ou empreendimentos de insucesso; terceiro, que atendam as necessidades do cliente e ofereçam opção de serviços personalizados, que não haja os mesmos padrões nos postos de saúde e nas escolas, por exemplo; quarto, que seus servidores tenham sentimento de propriedade dando sentido e significado aos controles; quinto, que confirmem poder ao cidadão. São essas as novas instituições públicas condizentes com o novo mundo que surge.

Vamos passar agora ao Brasil e vermos como ficam nossas instituições públicas face não só a esse mundo novo mas também à crise específica no país. Crise fiscal, crise do esgotamento da substituição de importações, ou seja, do modo de intervenção na economia e no social e por fim a crise burocrática da forma de administrar. Crise essa que deu sinais no decorrer da década de 70, mas só evidenciada na década de 80.

Vejam como o governo diagnosticou essa crise, reagiu e definiu os seus desafios. Vale aqui uma ressalva importantíssima: as reformas não são verdades científicas e objetivas, elas dependem de uma visão ideológica, de uma visão política dos problemas. Foi a visão ideológica e política do Brasil que promoveu a nossa reforma. Se ela está certa ou errada foi resultado da visão política dos problemas, visão que gerou a reforma que nós temos hoje. É mais importante que analisar as propostas é analisar o que motivou as propostas.

Esse diagnóstico foi feito em 95, quando a equipe do Ministério de Administração e Reforma, Bresser à frente, considerou que os grandes desafios do Brasil eram: em primeiro lugar, o ajuste fiscal duradouro; em segundo, a reforma orientada para o mercado combinada com uma nova política industrial e tecnológica que permita ser estimulada a concorrência interna e assim as empresas brasileiras enfrentarem a concorrência externa. Há muita discussão em torno disso, se o governo faz bem ou não, mas a idéia da reforma orientada para o mercado era essa, o desafio era exatamente esse, de construir uma política industrial para enfrentar um mercado que seria inevitavelmente aberto, como também estimular o mercado externo dentro do regime de livre concorrência; em terceiro, a reforma da Previdência — que está ocorrendo agora, mas é um diagnóstico antigo, pode-se avaliar se o governo está perseguindo o que ele considerou que eram seus objetivos e desafios iniciais; em quarto: a reforma da Previdência combinada com inovação dos instrumentos de políticas sociais. O governo julgava que as políticas sociais eram de má qualidade e não abrangentes, a educação e a saúde, por exemplo, não eram extensivas nem tinham boa qualidade. A mudança na política social seria tão fundamental quanto a reforma da Previdência. Por fim, a reforma da burocracia do aparelho do Estado.

Mas para que se possa entender bem e se fazer uma análise comparada, da reforma do aparelho do Estado, precisamos passar,

ainda que rapidamente, pelos três modelos básicos de administração, o que pode ficar meio teórico, até mesmo mezinheiro, primário... — eu peço desculpas aos que são do ramo.

O primeiro dos três modelos é o **patrimonialista**, aquele em que o aparelho do Estado e o monarca se confundem, em que as práticas mais comuns são a corrupção e o nepotismo, em que servidores e auxiliares recebem sinecuras e têm status de nobreza, enfim, um regime que tornou-se insustentável com o advento da democracia e do capitalismo. Na metade do século XIX surge o segundo modelo, que, tão bem descrito por Weber, passou a se chamar modelo **burocrático ou weberiano**, modelo esse que insurge-se contra o patrimonialismo, para pôr fim às práticas viciadas da corrupção e do nepotismo. Esse modelo tem como princípios: a impessoalidade, o formalismo, a idéia de carreira, a profissionalização e a hierarquia. A princípio, foi um modelo eficiente, ainda nas primeiras décadas do século XX resolveu problemas básicos da sociedade como um todo. Veio a se esgotar porque deixou de ser eficiente.

Depois de cem anos da sua duração, começa a aparecer na segunda metade deste século um modelo de administração pública que veio opor-se à ineficiência do modelo de gestão burocrática, é o modelo **gerencial**. E surge um novo modelo para responder ao enxugamento do Estado, às mudanças tecnológicas e à globalização. Ao promover o início da reforma, a equipe do então Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, encara esses três modelos com o propósito de afastar qualquer resquício de patrimonialismo ainda muito forte e disseminado no Brasil. Nos órgãos federais mais afastados, nos estados e municípios o patrimonialismo grassa, a corrupção, o nepotismo e o fisiologismo continuam sendo as principais razões de a reforma do Estado não andar como devia. A burocracia, no entanto, ainda é aplicável e continua a ser exercida, desde que cortados os seus excessos de formalismo.

Se **os princípios** do modelo burocrático weberiano são a impessoalidade, o formalismo, o interesse público, a carreira, a profissionalização e a hierarquia os do novo modelo gerencial se caracterizam também pela impessoalidade, profissionalização e interesse público, mas com outra visão: a da eficiência, da qualidade do serviço e da participação da sociedade, que não existiam no anterior.

Quero frisar que no início da reforma o modelo gerencial não é exatamente o adotado em muitos países; a participação da sociedade, por exemplo, que é atributo tipicamente político não faz parte da reforma inicial que era economicista e só de eficiência operacional. Também o interesse público do modelo burocrático é diferente do adotado pelo modelo gerencial. No primeiro, basta a efetividade, a edição da lei e seu cumprimento; no segundo, o interesse público só é realizado quando o cidadão está satisfeito. É um passo adiante.

No que se refere à **prática** desses dois modelos, no primeiro, a preocupação é com o controle do processo que ocorre *a priori*, a estrutura é hierárquica. A centralização, a capacitação permanente, a carreira, isso tudo é da administração burocrática do modelo weberiano. Já a prática do modelo gerencial é a definição de objetivos e controle de resultados *a posteriori*. O que importa é o resultado. Sua estrutura, diferentemente do modelo burocrático, deve ser horizontal: descentralização de funções, recompensa pelo desempenho, capacitação permanente, competição administrada e orientada para o cidadão cliente. Fechando: se a **finalidade** da administração burocrática é o combate à corrupção, ao nepotismo, a institucionalização do poder racional-legal lembrados por Weber, na gerencial a finalidade é a satisfação do cliente.

Apresentei esses dois modelos, em detalhes, para que se possa compreender como o MARE incorporou esses conceitos e essas idéias dentro da sua proposta. E vamos ao que levou essa equação. Esse conjunto de coisas veio para dentro da reforma do aparelho do Estado. Concluiu-se primeiro que há setores diferentes no governo e que não podem ser tratados igualmente, que precisam ser bem definidos e que para cada um deve haver uma estratégia, uma intervenção do Estado e um modelo apropriados.

Há quatro setores definidos. O primeiro é chamado de **núcleo estratégico**, ou seja, são funções do Estado que não podem ser delegadas a ninguém, são prerrogativas da União, dos estados e municípios — da cúpula do Executivo, do Legislativo, do Judiciário. São funções de quem formula, avalia e controla as políticas públicas. O fisco, a segurança, a administração de pessoal foram incluídos nessas funções exclusivas do Estado. E o modelo de administração mais recomendado nesse caso é o burocrático. Está em jogo nessa situação a efetividade da implantação das políticas.

O segundo setor do aparelho de Estado é o dos chamados **serviços monopolistas**. Não são atividades, são serviços que envolvem o poder de polícia, o poder extroverso, que só o Estado pode exercer, por exemplo: as multas de trânsito, apreensão de mercadorias, embargos de obras etc.. São serviços prestados à população mas que estão na competência do Estado.

O MARE propôs que esses serviços estatais fossem feitos por agências com autonomia, autarquias e fundações transformadas no que ele chamou de agências executivas, sem mudar sua personalidade jurídica, ou seja, continuariam estatais, mas teriam autonomia orçamentária para promover pessoal, limite de licitação maior, gerir recursos. Nesse caso o tipo de administração melhor é o gerencial e não o burocrático, porque está em jogo a qualidade do serviço ainda que monopolista e da exclusividade do Estado. Então não é só a efetividade mas, acima de tudo, a qualidade do que se busca.

O terceiro setor de atividades é o de **serviços competitivos**, quando o setor privado concorrencialmente atua com o setor público, como universidades, hospitais, centros de pesquisa etc.. Ai então o governo propõe as já famosas organizações sociais, que têm dado tantos problemas; há tentativas aqui na Bahia, no Brasil todo, mas estão ainda muito incipientes. A figura de direito privado nessas organizações sociais significa que o governo transfere para organizações públicas não estatais a administração e execução dos serviços competitivos. E por fim na Reforma do Estado o MARE propõe que a **produção de bens** seja inteiramente privatizada.

Há cinco anos essas reformas começaram a ser implantadas, e pergunta-se: como estamos, o que se vê na União, nos estados e municípios com relação à implantação? Avançamos ou não avançamos, afinal? Pela emenda 19 da Constituição, a Reforma do Estado incorporou uma série de princípios da Reforma Administrativa, princípios esses que estão no papel, mas na prática efetivamente não estão.

Existem inúmeras razões para que isso aconteça, entre elas a de que o Brasil é segundo Abrucio híbrido administrativamente. Ele tem as situações mais diversas, convivem cargos em comissão e corpos burocráticos bem treinados, como os de auditores, uma administração centralizada e outra descentralizada, que convivem na mesma situação. O decreto 200 - que fez a reforma desenvolvimentista

— implantou essa administração pública descentralizada — ela permanece aí até hoje, faz parte dessa hibridez do setor público brasileiro — e a reforma do MARE deixou de contemplar essa realidade do país. Bresser, que criticou muito no seu último livro as reformas anteriores tipicamente burocráticas, diz ele que não vingaram porque criou-se um país imaginário. Ironicamente essa sua crítica vem a calhar para o tipo de reforma que ele fez.

Nessa reforma faz-se muita apologia do Gerencialismo, do Estado Rede, do Governo Empreendedor, mas ainda assim ela está muito aquém do desejado. Figuras como organizações sociais e agências executivas não decolaram. A emenda 19 da Constituição prevê que a remuneração do servidor seja única, que acabem os penduricalhos todos na educação e na saúde, que se tenha uma única rubrica que é o subsídio, mas até hoje não foi implantada. A flexibilização ou o fim do regime jurídico não está implantado, a avaliação de desempenho também não. O Maranhão tentou uma certa amplitude em sua reforma, o estado não tem secretários, tem gerentes, existem governos regionais. O Paraná também tentou de certa forma. Mas são exceções, tentativas pontuais, no resto do país permanece a mesma situação burocrática, hierárquica, embora haja modernização. Existe hoje no Brasil um prêmio chamado Hélio Beltrão que contempla as experiências inovadoras na administração pública federal. É curioso observar-se que a maior incidência de sucesso na renovação está na área de gestão de informação e de atendimento ao consumidor. O SAC não é exceção no país. Há várias tentativas de modernização no atendimento ao cliente cidadão em vários poderes públicos brasileiros nas três esferas. Há também muita tecnologia de informação, mas não há mudança na estrutura organizacional. Não há quase mudança na gestão de pessoal, o que significaria mexer em áreas em que a institucionalização, a legalização e seus mecanismos são ainda muito fortes. É muito difícil mudar-se alguma coisa, mesmo onde o consumidor tem mais autonomia e há maior influência desse cliente cidadão ou da comunidade.

Vou fechar o tema Reforma do Estado, trazendo a vocês uma citação de Hélio Beltrão que está no livro do Bresser de 99: “Existe entre nós uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário, que não é o nosso, um país dominado pelo exercício do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas.” No parágrafo seguinte,

Bresser complementa Beltrão: “Ora, quando começamos a trabalhar com mitos ou com um país imaginário, a nossa capacidade de agir sobre a realidade diminui radicalmente.”

Acho que é ‘o feitiço virando contra o feiticeiro’. Trabalhou-se nessa reforma do Estado um pouco com esse país imaginário, um pouco com uma situação administrativa que não é a nossa.

Quero terminar, falando alguma coisa da crise do Estado Nação. Como é um assunto realmente denso e cansativo, vão ser mesmo apenas algumas palavras. É preciso sair desse Estado Nação em crise. Referindo-se a isso, Manoel Castells diz que não se deve ter nenhum sentimento de perda, ao contrário! Foi o Estado Nação que ocasionou as duas grandes guerras deste século - e tantas outras... - o nazismo, os maiores genocídios e tantos outros horrores. E ele acha que está surgindo aí um novo Estado, ele não sabe exatamente o que é, mas a verdade é que o Estado Nação está desaparecendo.

Eu fiquei assustado quando li sobre a crise do Estado Americano. Até mesmo este país poderoso, que aparece com uma democracia sólida, está enormemente ameaçado pela globalização, pelos tempos novos. E o Estado Nação que se tem hoje no mundo teve origem no Estado Francês pós-Revolução Francesa e no Estado Americano. O Estado se apropria de um território e do seu tempo histórico, ou seja, das tradições de povos e forma um Estado Nação. E hoje esse Estado Nação está em crise porque esse território não é mais um espaço para transações econômicas, financeiras ou culturais, ou o que seja, é um espaço perpassado pelos fluxos globais de produtos de serviços de capital, de informação. Por outro lado, vemos que as identidades locais que estavam abafadas e anuladas com o surgimento do Estado Nação, não mais estão agora, com o não atendimento de suas demandas — e não é só o país Basco, não — é um fenômeno universal que começa a ressurgir nesse contexto da globalização; o Estado que tinha antes o controle do espaço e do tempo histórico começa a perder esse controle.

As saídas para isso têm sido a criação de instituições supranacionais ou descentralização do poder para os governos regionais e locais. Ambas as saídas enfraquecem ainda mais o Estado. Em vez de resolver o problema ao tentar passar poder para baixo, o Estado Central perde força. E essa perda de soberania e de legitimidade tem origem, primeiro, na **globalização da economia**; segundo, na **globalização da mídia e da**

comunicação eletrônica, — um dado curioso: até a década de 80 todas as redes de TV eram estatais, no mundo desenvolvido, exceto nos Estados Unidos, hoje nenhuma é mais estatal. Talvez a BBC, não sei, mas certamente com uma série de paramercados lá dentro — terceiro, **na globalização do crime**, a novidade não é mais que o crime está contaminando o sistema político, a novidade é que o crime está conectado globalmente; e tem mais uma novidade da organização do crime: a chamada lavagem de dinheiro associada ao mercado financeiro. Ela ameaça os Estados e tira poder dos mesmos na medida em que se conecta globalmente com o mercado financeiro. Não é mais novidade o fato de o crime contaminar o poder político e a polícia, a novidade está na forma com que está se organizando.

No mundo de hoje, em matéria de política externa, nenhum Estado age sozinho. A ação deve ser **multilateral**, o que significa que nem o gigante Estados Unidos pode agir sozinho. A guerra do Golfo é um exemplo de que a segurança global é coletiva: quem lutou na guerra foram os soldados americanos e ingleses, quem pagou a guerra foram os japoneses, alemães e príncipes árabes, e quem vendeu a guerra e fez a propaganda foram os franceses. Quase todos os países importantes do Ocidente uniram-se para fazerem uma guerra. E precisam ter uma boa desculpa, um bom motivo, mesmo os Estados Unidos.

Hoje a identidade de governos locais com mais força também ameaça o Estado, com demandas próprias, egoístas ou bairristas, enfrentam o governo central. Aquilo que era típico do Estado forte, como o monopólio da vigilância, não o é mais, hoje uma empresa de cartão de crédito tem muito mais acesso aos dados da vida do cidadão do que o Estado. A grande ameaça da Internet era que servisse ao Estado para invadir a vida privada dos cidadãos, e não aconteceu nada disso, quem está fazendo essa invasão são efetivamente as empresas privadas com acesso a esse meio de comunicação. E o Estado também perde a base da teoria que o sustenta, quanto ao **monopólio da violência**, mesmo porque ele não tem mais força física nem força simbólica, uma vez que as máfias, o crime, o terrorismo se organizam além das fronteiras desse Estado.

E por fim, a grande contradição é a de Clinton, que ao optar por uma visão globalizada tem que sacrificar a visão interna; se optar pela interna, vai sacrificar a globalizada, e, teoricamente,

ele fala em terceira via e coisas do gênero e se indispõe profundamente com fortes interesses locais. Os Estados Unidos vivem hoje uma nova onda de fundamentalismo religioso, são movimentos locais provincianos, fortíssimos, que ameaçam tremendamente a força do Estado ou as instituições democráticas típicas do país.

Concluindo essa nossa conversa eu diria que no Brasil acontece uma reforma administrativa, eu vejo que aqui na Bahia assistimos a muitas dificuldades, há muito pouca sensibilidade a respeito; particularmente, não acredito em macro reforma, acho que ela tem que começar a partir de uma vitrine, a partir de uma experiência piloto, e para vencer as dificuldades deveria começar como o SAC, comendo pelas beiradas, o importante é ser começada. A reforma do setor privado aconteceu no final da década de 80 e foi uma revolução quando, embora atabalhoadamente, abriu-se o mercado.

A reforma do poder público está ocorrendo por força do ajuste fiscal. Ela é imediatista, ela tem uma visão curta, mas vai ocorrer com uma dimensão mais ampla, quer na questão de pessoal, quer na questão estrutural, quer na questão de atendimento ao consumidor que é a primeira área de mudança. Ela vai efetivamente acontecer. Ainda estamos engatinhando, mas o Brasil tem uma massa crítica muito importante em termos de reforma. Não era só o Bresser Pereira, toda uma equipe do ex-MARE estava associada à reforma, foi criada para isso... É uma pena Fernando Henrique, no seu segundo mandato, perder essa experiência por personalismos. Mudou até de nome, não é mais Reforma do Estado, é Governo Empreendedor. Assim é desaquecido o caminho da reforma. E ela está na Constituição. O eixo jurídico do setor público brasileiro mudou, já é gerencial, e não burocrático, mas há muita timidez e hesitação no prosseguimento das reformas.



Desta primeira edição de Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães foram impressos 3000 exemplares. Composto em Bembo com títulos em LubalGraph e impresso sobre papel pólen soft 80g/m² cor natural. Fitolitos, impressão e acabamento da EGBA - Empresa Gráfica da Bahia